自序：怎样解读三农问题

为了使读者在阅读本书时能够把分散在八个专题之下的四十多篇文章联系到一起，特作序言以为说明。

首先说明问题的提出过程。

长期以来，我是一直坚持三农问题这个提法的，但这不过是中国人都应该具有的常识，而且也根本就不是什么创造性的提法。在我而言，这是20世纪80年代以来从事农村政策调研的工作经历使然，那时中央农村政策研究室的同事们研究农民问题、提出农村政策，本来就是不约而同的共识。因此，我在回答有关采访的时候强调：三农问题的提出，是长期从事农村调研的同志们集体智慧的结晶。中央在世纪之交做出关于三农问题的正确决策，是“党管农村政策”这个传统的正常表现。至于20世纪90年代以后之所以一度把农民和农村问题归入“农业政策”，可能是那时成为主流的“技术知识分子”为了与国际接轨吧。

记得1985年我到中央书记处农村政策研究室工作不久，有一位智者曾经直白地告诉我：别看现在改革搞得红火，我看也就还有两三年好日子了。可惜，生性愚钝的我，当时完

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

全没有听懂。后来，直到20世纪90年代末期我因某种变故而有机会坐下来反思20年的改革，对“个中三昧”才有所领悟。

在1987年中国农村改革试验区创办之初及以后的各种有关讨论中我曾经提出，微观农业经济学理论可能不完全适合指导中国农村政策研究，因为在我们这个农民人口大国里，政策研究所面对的主要是农民、农村和农业这“三农”问题。到1989—1991年城市经济进入危机与复苏阶段的时候，大多数农产品卖难、农民收入连续3年出现增速下降、农民负担加重、社会矛盾尖锐。我们当时曾经通过在农业大省安徽的调研，强调宏观政策环境对三农问题的制约，我在1993年完成了安徽农村蹲点调查之后，在《经济日报》上发表了“如果欲支农，功夫在农外”。尽管在那个年代实在难以形成比较科学的农村政策，但在我们从事的“农村改革试验区”范围内，多少还是有条件坚持正确的改革方向。

此后，90年代中期农民问题和农村政策进一步简单化地演变为粮食问题，我在强调“粮食问题，不是粮食的问题”的同时，在1996年秋天的《战略与管理》杂志发表了《制约三农问题的两个基本矛盾》。当然，我对此也有足够的思想准备，并且到中国农业大学报名上了在职研究生。随后不久，便果然不出所料，真有机会坐下来读书学习了。1999年《读书》杂志向我约稿，我把当时正在写的博士论文提纲改写为“三农问题的世纪反思”，编辑把标题改为“三农问题：世纪末的反思”。这是我这种土得“冒烟、掉渣、迷眼睛”的农村工作者第一次在《读书》这样阳春白雪的杂志上发表文章，没想

到竟然被专家们评了“优秀论文奖”[①]，实在让我受宠若惊。2000年三联书店要出版我的文集时，我正好要去美国杜克大学进修，于是就利用在美国的时间完成了文章的整理，并建议出版社把这本集子定名为“‘三农’问题与制度变迁”。

此间，各界逐渐恢复了对三农问题的共识；中央也把对农业问题和农业结构调整的提法改变为强调三农问题和农村经济结构的重大战略调整。于是，三农问题不仅写入中央正式文件，而且在2003年初先后被党中央强调为“全党工作的重中之重”，被国务院向两会提交的政府工作报告强调为“经济工作的重中之重”。

其次归纳我的基本思路。

如果我们把农民问题、农村和农业经济的微观研究，置于国家制度变迁和资源环境制约的前提之下，从国民经济发展的宏观高度看中国的问题，就可以形成一个研究农村制度问题的前提性的假设：中国的问题是“一个资源禀赋较差的发展中的农民国家，通过内向型自我积累追求被西方主导的工业化的发展问题”[②]。在这个前提下讨论中国的“三农”问题，除了按照宪法原则应该遵循马克思主义政治经济学之外，需要借鉴和扬弃的理论主要是发展经济学和制度经济学。根据这个前提，我提出的研究思路初步构成了一个因果相关的发展过程：

——中国这个人均资源有限、小农经济高度分散的发展中

---

① 由于长期埋头基层调研，我实在不知道学术界的争论，据说有关人士对评奖提出意见，为此我特意了解是否有人对我的文章有意见，到目前为止，我还没有听到不同意见。

② 温铁军，《小农均平地权与农业规模经营》，《战略与管理》，1997年第3期。

人口大国，解放前农村就是以“两田制”和“两权分离”为土地制度的主要形式；造成农村衰败、农民革命的主要矛盾是工商业和金融资本在农业商品化进程中对小农经济的过量剥夺。

——解放后在地缘政治环境险恶和没有外部市场的国际环境压力下，特别是在朝鲜战争期间苏联大规模在中国东北地区投资、短期内形成了国有军重工业基地之后，中央经过慎重研究，放弃了既定的“新民主主义”道路，选择了复制翻版式的重工业优先的国家工业化战略；但是，国家工业化只能从农业提取资本的原始积累，而政府与土改以后形成的分散小农经济之间交易成本过高，于是政府利用农地“产权残缺”的制度条件发动了农业集体化。

——重结构的工业必然产生“资本增密、排斥劳动”的内在机制，在苏联停止对中国的投资之后，中国的“二五计划”于1958年暂停，也同时造成严重的国家财政赤字。于是，城市工业不仅不能吸纳就业，还要向外排斥城市新增劳动力，由此形成了包括“工农差别”的城乡对立的二元结构。这是中国工业化阶段留下的最大制度成本，也是中国的基本体制矛盾。在其制约下，农业人口不断增加，而且只能滞留在农村，资本流入城市工业，农业资源禀赋进一步恶化。

——国家通过人民公社政社合一和统购统销体制，确实能够强制完成“工农两大部类交换”，以剪刀差从农村提取积累，但却同时造成农业成本不断推高，相对收益下降；由于国家提取积累以后集体化内部人均农业剩余减少到难以维持简单再生产，不得不形成以社区人口的生存保障为先决的、体现成员权的分配原则，从而导致工分虚增而有效劳动投入的积极性下降，农村负债增加，国家在财政赤字增加的压力下减少了对

农业的投入。因此，政府退出是农村集体化难以为继的主要原因。

——农民自发大包干再次按照社区人口均分土地，家庭承包经营制度的实质是“均分制＋定额租”，由于村社集体替代政府退出之后提供农村公共品并承担对农民的社会保障的职能，因而体现“成员权”的土地集体所有制以“基本制度”的名义长期化，形成有中国特色的、农地产权两级结构的小农村社制。但这时地方政府主导的工业化兴起，仍然要从农业提取积累，而农户兼业经营、土地分割细碎，重新再现了政府与农民交易成本高的矛盾，表现为乡村公共组织膨胀和农民负担恶化，农产品流通和税费改革难以为继。

50 年新中国制度变迁、25 年农村改革和 10 年试验区正反两个方面的经验证明，只有在国家重新确立可持续发展战略的前提下，通过深化农村第二步改革来加快城镇化改变外部条件，同时加强小农村社经济内部化制度建设。这二者并重推进，才可能在调整城乡关系的前提下改善农村经济结构、提高农业经营规模、实现市场经济条件下农村的可持续发展。

温铁军

2003 年 10 月 23 日

目 录

自序：怎样解读三农问题 …………………………………… 1

一、三农问题：非不能也，而不为也 …………………… 1

三农问题：非不能也，而不为也

——温铁军博士答记者问 …………………………… 3

“三农问题”的世纪反思 ………………………………… 16

农村基层经济组织与相关制度建设 ……………………… 30

制约“三农问题”的两个基本矛盾 ……………………… 53

“市场失灵＋政府失灵”

——双重困境下的“三农”问题 ………………………… 57

缓解“三农问题”的五项政策 …………………………… 67

近期农民增收的两个途径 ………………………………… 73

二、农村：真问题是什么？ …………………………………… 83
农村基本制度20年变迁的分析 ……………………………… 85
中国的问题是农民问题，农民问题是就业问题
——2000年上半年农村形势分析 ………………………… 101
农村的真问题是什么 ………………………………………… 107
市场化改革与小农经济的矛盾 ……………………………… 117
农业与国民经济的累积矛盾
——兼谈当前深化农村改革的主要措施 ………………… 124
贵州扶贫体制改革中几个值得重视的问题 ………………… 130

三、耕地：为什么不能私有？ ……………………………… 141
土地的"福利化"趋势与相关制度安排 …………………… 143
交易成本与制度安排
——关于农地制度创新的思考 ………………………… 161
公司与农户的产权冲突
——"斗南事件"案例分析 ……………………………… 170

四、粮食：是问题，但不是粮食的问题 ………………… 177
粮食是问题，但不是粮食的问题 ………………………… 179
中国的粮食与人口之间的结构关系 ……………………… 187
中国50年来粮食供求的6次"波动" …………………… 199
中国入世对"三农"问题的挑战 ………………………… 211
WTO原则对我国农业的影响 ……………………………… 243

五、金融与税费：我们付得起现代制度的交易费用吗？ …… 257

解读目前的三农热点问题

——兼谈农村金融及税费问题 …… 259

农村合作金融研究与发展的基本思路 …… 269

我国农村普遍发生高利借贷的问题、情况与政策建议 …… 273

农村合作基金会的兴衰：1984—1999 …… 280

中国农村税费制度改革经验及建议 …… 316

六、县域经济：发展要点是资源资本化和发育资本市场 …… 321

“县域经济”的由来与发展 …… 323

关于农村“社会主义公有制实现形式”的讨论意见 …… 330

社区股份合作制与村级民主：两个村的故事 …… 339

七、乡镇企业：负债经营何去何从？ …… 349

负债经营何去何从？ …… 351

乡镇企业增长之谜及其改制原则 …… 355

股份合作制改革中的股权设置 …… 365

中国农村改革试验区的乡镇企业改制 …… 371

关于“乡镇企业改制与股权流转”问题 …… 384

发达地区农村现代化的问题与对策 …… 390

八、城镇化：打掉小城镇的大门槛 …………………………… 401
农村土地“直接进入一级市场”的意义和问题 …… 403
中国的“城镇化”道路与相关制度问题 ……………… 409
政府资本原始积累与土地“农转非” ………………… 435
我们是怎样失去迁徙自由的 ………………………… 458
我们是怎样重新得到迁徙自由的 …………………… 464
打掉小城镇的大门槛 ………………………………… 474

一、三农问题：

非不能也，而不为也

三农问题：非不能也，而不为也

——温铁军博士答记者问

今年以来，三农问题被提高到“全党工作的重中之重”，三农工作被强调为“经济工作的重中之重”。于是，社会各界便纷纷热炒“三农问题”。此刻应该提示的是有关背景：十多年前就已经有了广泛的讨论和相关政策的研究。兹摘要如下：

1989—1991年出现了改革以来首次农民收入连续3年增长速度为负数的情况。农业部范小建副部长曾经骑自行车考察二十多个县，他关于农民负担过重的政策建议得到当时农业部刘中一部长的重视，中央十四大之前的十三届八中全会上，也有很多老同志提出过关注农民和农村问题的意见。

1993年农业部刘江部长组织大批干部下乡蹲点，国家发展和改革委员会农村司杜鹰司长通过安徽调研写出了《一个农业大省面临的困境》，也得到相当程度的重视。当年5月，《经济日报》发表文章指出，解决农业问题“功夫在农外”。

此后，由于中国经济进入高涨和“过热”，这些同志所提出的问题被宏观环境的变化和城市改革加快掩盖了。

1994—1995年粮食产量在需求拉动和价格政策刺激下

大幅度增加的时候，少数坚持搞农村基层调研的人提出“新一轮粮食过剩”的可能，1995年有“关于农业农村问题的不同意见分析”，以及对过度紧缩影响就业和内需的不同意见，1996年则有“粮食问题不是粮食的问题”等文章引起讨论，1996年秋季，以“制约三农问题的两个基本矛盾”为标题的文章，发表在《战略与管理》上，明确分析了“人地关系高度紧张的基本国情矛盾”和“城乡二元结构的基本体制矛盾”对三农问题的影响……

综上所述，所有这些从基层调研出发、比较实事求是的政策研究工作，都发生在1997年再次出现“卖粮难”之前，对那以后的问题，确曾提前予以警示。看来，不是对三农问题的认识不到位，而是温家宝总理所强调的“科学决策”客观上没有条件实行，或云“非不能也，而不为也”。

一、“三农”问题是怎样被提出的？

社会上一般误认为“三农问题是近年来才被决策层采纳的”。但有“温三农”绰号的温铁军却不能苟同。他在2003年4月9日回答安徽《决策咨询》编辑部记者采访时，针对性地回顾了十多年来关于三农问题的提出和观点的形成过程。

记　者：温铁军同志，从我能够搜集到的资料看，是您早在1996年就把“人地关系高度紧张的基本国情矛盾和城乡二元结构的基本体制矛盾”作为两个制约三农问题的关键提出的。我们的问题是，您为什么把农民问题置于三农问题的首位，为什么说“中国并不是一个农业大国而是一个农民大国”？还提出

“中国还没有形成真正的农业经济科学”，要想解决三农问题必须进行综合的改革，并且出路在三农之外，这如何理解？

温铁军：这几个问题在我1993年以来的文章中都作了很详细的说明，拿来读一下答案就出来了。为了不耽误读者的时间，也给你们一个“独家”，我想换个话题。

安徽不仅是大包干的发源地之一，其实，也是我们10年前讨论并且基本上形成三农问题的主要观点的地方。因此，尽管我历来不愿意参与北京学术界的争论，但却认为应该把三农问题提出的过程作为背景介绍给安徽的读者。

其实三农问题的有关讨论的源头是比较远的，并不是近来才提出，而且应该说是科学决策的产物和集体智慧的结晶。

说远，可以从1985年农村政策部门提出“打破城乡二元结构”，讨论开通城乡的政策算起。因为从那以后，耕地的“双重功能”问题、“8亿人给2亿人搞饭吃”的问题等等，农村政策负责人早就都提出来了。其实，我们历来就强调城乡二元结构属于中国的“基本体制矛盾”，直到去年党的十六大把这个观点写入正式文件。所以，应该说经历了18年了。

说近，可以从1991年后的关于农民负担的调研和政策讨论算起。从那以后，今天才引起人们关注的农村的税费改革、金融改革、机构改革和流通改革等，各种“农业外部”宏观环境的改革早已相继进入试验课题，至今也有十多年了。

说最近，也得从1996年“三农问题”这个概念的正式见诸报刊发表算起。那以后的问题，似乎更加复杂、日益严峻。因此，最少也有7个年头了吧。

1985年农村政策部门提出的开通城乡的建议没有条件实行，1988年价格改革失利、通货膨胀发生，1989年搞“关停

并转”导致城市“三角债”、经济下滑，在这样的宏观变化影响下，农民收入的增长速度开始连续3年下降，这在改革后是第一次出现这样的情况。

当时，农业部范小建司长（现任副部长）骑自行车微服私访了20多个县，了解农民负担问题，并把调查结果上报给农业部，指出农民收入下降导致相对负担很重，已经影响到党和农民的政治关系。刘中一部长对他的调查做出了积极的反应，并且力排众议，决定以个人名义实事求是地向上汇报。这时期，还有党的十三届八中全会前后的很多讨论。可见，20世纪90年代初期就已经发现并涉及到了三农问题的相关内容，政府有关部门是清楚的，只是还未引起社会上足够的重视。

第二次关于三农问题的深入讨论是在1993年。政府换届之后，农业部的刘江部长组织人员到各地蹲点，当时农村实验区办公室主任杜鹰同志（现任国家发展和改革委农村司司长）带人在安徽蹲点，对财政、金融、税收、计划和工商等各部门做了大量调查，形成了题为《农业大省面临的困境》的调查报告。该报告那时就已经强调，农业农村问题涉及到包括财政、金融、税收、计划和工商等的宏观政策和外部环境，不应该再就农业谈农业。刘江同志也对此给予了很高的评价。1993年年中，我作为调查组成员，根据安徽调查在《经济日报》上公开发表了题为“如果欲支农，功夫在农外”的文章，认为农村问题主要受宏观政策影响，而不是简单的农业问题。

之后的1993到1996年期间，由于邓小平南巡讲话后中国经济进入高涨期，需求拉动农产品价格上涨，农民收入又有增长，农村困境相对缓解；同期的城市改革力度加大，反映农村问题的声音虽然小了，但讨论却在不断深化。

一方面，当时主管经济工作的朱副总理曾经强调“三不”，即：土地不能动，粮价不能低，负担不能重；另一方面，从1993年开始，在温家宝和陈俊生等领导同志的指导下，现在人们重视的问题，如土地制度、税费与农村管理体制改革、农产品流通体制改革、农村金融改革和乡镇企业的股权交易，以及西部贫困地区和山区、牧区的可持续发展问题，都已经列入政策试验课题。

尤其是在1995年2月的中央农村工作会议上，江总书记提出4个方面的问题，指出三大差距在扩大，并警告这样下去“恐会酿成大祸”（后来此话不幸而言中），使政策界在认识上有所转变。例如，当时尽管没有宏观部门统一协调，但仍然形成国家11部委于1995年自动联合起来，开展农村小城镇改革发展试验的现象，并在江苏昆山召开了第一次“小城镇改革与发展经验交流会”。这在25年的改革决策中是前所未有的，表明决策研究领域的大多数同志对三农问题的认识还是比较一致的。

此外，1992年邓小平南巡讲话后，数千万农民工进城，农村劳动力流动的问题也提出来了。随之，国务院发展中心、中国社科院、农业部农研中心等8个单位的专家联合研究农村劳动力流动问题。这就涉及城乡二元结构如何突破、城镇化如何发展等课题。具体政策实验也相继开展。可以说，从20世纪90年代以来，随着农村问题不断演化，有关部门的认识在不断深化，也有好的研究思路和具体做法。

在1995年秋粮上市之前，我们对中部粮食主产区进行调查。认为用价格政策过度刺激粮食生产，会导致1995—1996年度粮食出现过剩。在一次全国政协召开的座谈会上，我把粮食可能出现过剩的问题提了出来。与我同感的还有前国家体改

委农村司的李铁，不过，那时我们确实是“少数”，尽管也汇报了，可那些跟从主流的人却没反应，我就写了《粮食问题不是粮食的问题》，大胆分析“丰收的代价”，从粮食周期这个农民都懂的常识谈起，分析粮食问题与财政、金融、外贸等宏观政策相关。这与1993年写“功夫在农外”的思路是一致的。

由于1996年粮价继续提高、继续刺激粮食高产，因此，当年粮食产量提前4年实现了2000年的粮食产量目标。从当时来看，以粮食为主的农业确实挺上去了，以粮为纲的感觉似乎又有了。但其结果是什么呢？由于人口并没有随着粮食产量而增长上去，也就是说，消费并未增长上去。简单说就是：有了2000年的粮食产量，而没有2000年的人口，必然出现过剩。正是基于此，“粮食问题不是粮食的问题”一文才被许多报刊转载，大家开始觉得这种提法有意思了。学术界也有类似的研究，例如北京大学宋国清教授关于粮价被动地受物价指数影响的量化研究，针对性地对当时主流认定粮价带动物价的观点提出反诘。

1997年后粮食果然积压，重现了1984年粮食大规模增产后出现的卖粮难问题。因此，农民收入增长速度又连续下降，农业农村的矛盾又开始凸现出来，继而引起了那种“王顾左右而言他”式的讨论。我又写了有一定针对性的“关于农业农村问题的不同意见分析”。先内部征求意见，到1996年秋季，我在《战略与管理》上公开发表了《制约三农问题的两个基本矛盾》，综合以往政策试验的研究成果，提出人地关系高度紧张的基本国情矛盾以及城乡二元结构的基本体制矛盾，认为只有宏观政策对应解决，或缓解这两个基本矛盾，三农问

题才能得到合理地解决。

至此，三农问题作为一个概念正式见诸报刊。需要再次强调一下，三农问题的提出过程由来已久，大多数人的意见是一致的，这是集体智慧的结晶。从1985年“开通城乡”的提出，到1991年范小建的调查、刘中一部长对调查报告的肯定和十三届八中全会前后的讨论，再到1993年杜鹰同志主持在农业大省安徽的调查被刘江部长肯定，最后是1996年以后关于粮食政策的不同意见……总之，大凡了解农村基层的政策研究人员从来都坚持认为，农村问题主要是宏观方面的问题。

二、“三农”问题是怎样被研究的？

记　者：这期间，决策层对解决三农问题搞过一些试点吗？

温铁军：在1993—1994年期间，直接受中央农村工作领导小组指导的农村实验区办公室提出了第二批试验课题，其中就有在安徽太和等地进行农村税费改革的试点，那时就认为，税费改革是深化农村第二步改革的一个重大突破。但之所以这样强调，是因为当时是把税费改革与粮食购销体制改革结合在一起的。

这与后来搞的自上而下的改革的最大不同在于：1993年税改与粮改相结合的办法本来就是基层创造的，很有“中国特色”：在免除农民税费的同时，一亩地缴100斤粮。全国当时2亿亩耕地，那么国家会得到至少2000亿斤的粮食储备，足够平抑市场，不用担心粮食安全问题。而且，这2000亿斤粮食是按公粮方式收的，没有成本。正常情况下，政府手中只

要掌握1500亿斤粮食就够了。当时全国有5个省份分别布置了农村税费改革试点，有的地方农民缴100斤粮食不够，提高到120斤，复种指数高的“吨粮田”也不超过150斤。由于基本上防止了跑冒滴漏，把这些粮食折算成现金，农民最多也就得70多元。

其实，坚持农村调查的人当时不光是提出问题、进行调查，而且还通过实验进行具体政策操作。除了上述涉及中长期发展的政策试验课题外，1993年还在河南搞了商、粮、供、贸、物五大流通系统全面改革的流通体制改革实验，也就是说，无论是发现问题还是提出解决问题的政策，都早已不在单纯农业领域中了。

客观上看，1995年我们为什么说“粮食问题不是粮食的问题”，1996年又写了“制约三农问题的两个基本矛盾”，其实主要就是根据上述的课题，根据基层的经验，从客观实际入手，逐步创造农村经济可持续发展所需要的条件。因此，1993年以来的那些成果，都是根据基层经验和科学试验提出的，相关的政策思路也是清晰的。

综上所述，如果要按照温总理强调的，改变那些不适合或不适应农村生产力发展的生产关系或者上层建筑，既不能照搬某种理论，也不能就粮食谈粮食，就农业谈农业。需要认真反思，不惟书、不惟上，重新端正“实践是检验真理的惟一标准”的思想路线。

三、由决策层的重视到全社会的关注

记　者：决策层和全社会是如何重视和看待三农问题的？

温铁军：中央对这个问题在政策层面上的认识也是在不断地深化。比如，1998 年江泽民同志到苏南视察，指出乡镇企业是农村发展的大战略，同一年又指出城镇化是个大战略。温家宝同志对我们在政策科学中的试验和国家各有关部委在这方面的研究也予以肯定，决策的科学性逐渐在中央层面上反映出来。1998 年中共十五届三中全会，正式形成了一个政治局讨论通过的跨世纪的农村工作指导性文件。之所以说这个文件的意义非常重大，是因为它把家庭承包、乡镇企业、城镇化都作为农村发展的大战略肯定下来。尤为重要的是，十五届三中全会的文件，开宗明义地指出，农村改革是党领导下的农民群众的伟大创造。这个提法之所以很重要，就在于重新体现了历史唯物主义的真理。

接着，1999 年前后，中央的农村政策讨论中就不再单纯强调以往的农业结构调整，取而代之的是所谓农村经济的重大战略结构调整，这是十五届三中全会以后，中央在决策思路上的一个重大提法，它与以往在决策领域中做的研究和实验还是相关的。可见，中央对三农问题认识的程度是相当高的。

在中央科学决策的鼓舞下，1999 年夏季，我根据那几年的课题研究和在中国农大做的博士论文摘要，改写成《三农问题：世纪末的反思》，这篇文章后来发表在 1999 年 12 月份的《读书》杂志上，不仅把现在的三农问题，也把 100 多年来历史上的三农问题做了分析。到 2000 年，我又进一步把课题报告扩充为一本书，正题是《中国农村基本经济制度研究》，副题还是《三农问题的世纪反思》。没想到的是，课题和文章都分别得了奖。这也许表明了学术界的认可。到这时，三农问题在理论上的梳理大体上也清楚了。

2000年初，湖北李昌平给朱总理写了一封信，把三农问题形象概括为三句话："农民真苦，农村真穷，农业真危险。"三农问题在社会上引起了较大反响。同期，1999年上海学者曹锦清到河南农村基层考察以后写出《黄河边上的中国》；李昌平又把他的信引发的一系列的事情，写成《我向总理说实话》，于2001年出版，进一步引起社会广泛反应。他们的工作起到了很大的宣传推动作用。

到这时，政策理论成果有了，社会反响也有了，那么，到2001年三农问题的提法写入文件，就正式变成一个不仅为决策层理论界关注，而且引起全社会广泛关注的问题。

四、"三农"问题在政策思路上的变化

记　者：从你的介绍可知，党和政府历来对三农问题非常重视。那么，决策层如何破解三农难题？

温铁军：城乡二元结构的概念第一次写进十六大的文件中，这是从1995年2月江泽民同志对三大矛盾予以明晰以来的一个有重大意义的变化，这表明我们党已经把城乡差别当作全面建设小康社会的重大阻碍，说明新的领导集体已经清醒地认识到了中国进入21世纪后所面临的主要矛盾。这是对90年代以来三农问题清醒认识的结晶，是与时俱进的直接表现。

十六大之后，离2020年要全面实现小康的目标，我们剩下的时间不多了，而重点难点都在农村。今年1月7日召开的中央农村工作会议上，胡锦涛总书记和温家宝总理对这些问题的表述非常之客观，非常之现实，反映出"实事求是"这一党的优良传统在十六大和今年的农村工作会议上都有明确的体

现。三农问题在党的领导同志交接班的时候得到特殊强调，在以胡锦涛总书记为首的新一届领导集体的日程中提到了一个相当重要的位置。今年1月7日召开的中央农村工作会议一个最重要的提法："三农问题是全党工作的重中之重。"与十六大提出的全面建设小康社会的大目标结合在一起，把三农问题提到了前所未有的高度。接着今年3月份召开的两会，又把三农工作作为经济工作的重中之重。这对我们从事农村研究的人来说是非常欣慰和深受鼓舞的。

因为有了这样的高度重视，最近一两年，所有关于三农问题的讨论都在广泛地展开，比如农村教育问题、医疗问题、税费改革与基层管理体制改革问题，以及农村土地问题、农民权益问题、村民自治问题等等。尤其是胡锦涛同志在平山县西柏坡讲的"两个务必"，这对我们关于三农问题严重性的讨论具有高度的指导意义。如果我们好大喜功，文过饰非，不能坚持"两个务必"，就无法讨论今天严峻而复杂的三农问题。

记　者：那么，有哪些迹象表明三农问题正在从政策层面上加以解决？

温铁军：我们应该看到，这两届中央领导集体在三农问题上都有很明确的政策思路。具体表现在"十五"计划提出"以人为本"，提出每年转移农民工进城的具体目标，并强调了城镇化和乡镇企业的发展。可以说从"十五"计划以来，中央高层的政策思路是越来越清楚。再比如，尽管通过农村税费改革解决农民负担过重的试点遇到很多困难，去年仍然下发了"两办"文件强调农民负担"一票否决"，农民负担是"高压线"，谁碰就摘谁的乌纱帽。接着，今年国办一号文件出台了打破一切限制农民工进城的政策。要促进农民能够通过非农

就业增加收入，就要破除一切限制和障碍，使进城的农民工得到公正的待遇，给农民工以国民待遇的问题正在通过打工的政策得到体现。为此，各地也都做出相应的调整和改革。前所未有的“干货”是，今年农村工作会议强调了财政新增的科教文卫开支，要向农村基层倾斜。另外，今年两会的政府工作报告又特别强调了发展县域经济，发展乡镇企业和城镇化。

最近，温总理又提出了农村金融改革的问题。信用社正朝着农村合作银行改制，农村金融的其他形式也被提上议事日程。在温总理的高度关注下，国土资源部正在总结允许农村集体土地直接进入一级市场的各项实践经验。进入一级市场的方式是，公益性的建设允许农村集体土地入股；工商企业用地允许农村集体土地租赁。这就是说，把土地的增值收益留给农村和农民，并且中央正在出台文件，严格限制征占范围，只有纯粹公益性用地由政府出面征用，其他一律走市场。此外，在计划投资上，开始强调和农村、农民直接相关的一些领域要增加投资，比如说，适合农村发展的道路建设、水利建设，以及其他与农民生产、生活息息相关的“六小工程”，将成为今后的农村投资重点。财政正在增加向农村转移支付的力度。总之，党和政府不仅在认识上，而且在政策思路上都开始向农村和农民倾斜。

综上所述，中央对三农问题的政策思路越来越清晰，这将有利于三农问题的缓解和解决。

记　者：但是我们在基层还可以随处看到乡镇企业频频倒闭、农民土地被征占……

温铁军：问题当然很多，但是我们应该清楚，这些也是新政府不得不面对的遗留问题。改革不可能是一蹴而就的。温家

宝总理不仅特别重视科学决策，而且强调分区决策，他说，我们国家这么大，各地的生产力水平差别很明显，各地的经济结构有很大不同，恐怕不能一刀切。党和政府不仅已经下了决心，而且会更加实事求是，那我们还有什么解决不了的问题呢？

温家宝同志强调的农村“生产力”，我觉得应该是特指那2.3亿小农户，其中40%是纯农户，37%是以农业为主的兼业农户，也就是说，我国77%的农户是以小农经济为主的，这就是无法与照搬的上层建筑相适应的现实生产力，这就是我们考虑一切事情的基础和前提。

“三农问题”的世纪反思[①]

在今天这种瞬息万变的时代，一个人如果能够自始至终坚持做完一件事，往往要靠运气。因此我真的是三生有幸，不仅有机会从80年代农村改革“试验区”创办起就参与其中、一直干了11年，而且最近这两年又可以安静地坐下来、总结试验成果的机会，可以认真地读点书，可以“学然后知不足”，可以进一步反思自提出“三农问题”以来、不断在理论见之于实践的过程中得以深化的认识。有方法论常识的人都知道，“试验”就是通过不断地试错和证伪来科学求解，因此即使大部分试验出问题或不能成功，本来也应该是符合预期的正常现象，不必动辄得咎。

与农村改革有关的学界人士大多知道，我们十多年来在各地试验区身体力行的，就是按照新古典的基本理论追求市场化，按照新制度学派的理论推进产权清晰化。这些年为了能够公正地对待任何理论，我对学界各派人士一向“以师礼事之”，一概尊为“老师”，对各种观点一视同仁，采取“拿来

① 本文是我在农大读学位时的论文提纲，后来又把论文改写为《中国农村基本经济制度研究》（中国经济出版社2000年第1版），原载于《读书》1999年第12期。

主义”。在理论界讨论问题的很多场合，我都强调自己只是个“试验员”，而绝非理论工作者，现在也认为自己提出的只是对农村基层客观情况的感性认识。因此，本文只是一篇“草根派”试读“三农问题”这本大书的心得。

一、中国的问题是什么

在长期的基层生活中，我有过很多被书本上的理论迷惑、又被大量的实际调研所解惑的经验，于是才逐渐不惑。我认为中国近一个世纪以来受西学影响逐渐形成的思想理论体系，一直就有一个源于西方的科学及其背后的科学哲学，如何与中国的实际和中国的传统理论相结合的问题。在当代中国社会科学理论研究中先后居于绝对地位的马克思主义政治经济学和自由主义经济学，客观上也同样有外来理论与中国实际相接合的问题。无论是毛泽东、邓小平，还是国内外认真的学者，都认为这个问题至今并未解决好。因为中国至今还是一个农村人口占绝对比例的农民国家：中国100年来的3次国内战争被称为3次以农民革命为主体的“土地革命战争”；解放后的新民主主义从满足农民要求的土改起；社会主义改造从组织农民的合作化起；近20年的改革又从农民自发改革的大包干开始……弄得无论什么外来思想、内生理论，都不得不在能否解释农村、农民和农业这“三农问题”上受检验。

有鉴于此，对于本世纪初以来的中国问题研究，我能够提出的基本假设，其实是一个简单到尽人皆知的判断：中国的问题，基本上是“一个人口膨胀而资源短缺的农民国家追求工业化的发展问题”。

从这个假设出发进行的研究可以抽象为“两个基本矛盾和两个历史阶段”，这100年的经济发展可以概括为“一个农民国家的4次工业化”。通过研究得出的结果更是十分简单：“任何制度安排，都不过是宏观环境制约下要素结构变化的结果，而不是它的前提。”

1. 中国近代农村革命的基本脉络

孙中山早在发动旧民主主义革命之初，就以历代农民造反提出的要求——“平均地权”为其“民生主义”的两个重要内容之一，这立即引起了与保皇派关于农村土地占有关系问题的论战。尽管孙中山及其同志在理论上没有退让，但是不久之后他却在自身革命实践中得到教训——农民几乎不为革命所动。他认识到：中国农村社会的不平等其实只有“大贫与小贫之分”。于是，发动不起农民革命的孙中山转向联络“会党”起义，那场革命最终沦为列强操纵下军阀崛起的割据战争。

青年时代的毛泽东在20年代作农村调查时写出《湖南农民运动考察报告》充分肯定了被大多数人所诟病的“痞子运动”。在此基础上进一步形成了“中国社会各阶级分析”的理论依据。后来在秋收起义、建立井冈山根据地的历程中，也一度尝试开展“打土豪、分田地”来平均地权；其后不久他就又把土地革命改变为“斗土豪、筹粮饷”，并因此而受到左倾路线把持的中央的严厉处分，险些为此牺牲生命。此后井冈山和其他根据地也因此虽然“扩红”30万而“苏维埃”革命终于未果。再后来红军历经艰苦长征，几次选择目的地才发现陕北；而仅以3万军力在陕北贫瘠的乡村立足，以“延安山沟里也能出马克思主义”战胜了王明从莫斯科照搬的苏式教条

主义并终成正果，究其原因（排除抗日战争这个外因），把“分田地”改革为“减租减息”，把“打土豪”改革为承认“李鼎明先生是个开明士绅”，亦即保持农村基层传统的社区精英自治，应是其中的关键。《毛泽东选集》中的两论和“改造我们的学习”，就是中国共产党同苏式教条主义斗争的产物。

2. 高度分散的小农经济社会与政府追求现代化之间的对抗性矛盾

几乎就在中国以农民为主体的共产党从教训中逐步纠正从西方的共产国际批发来的“左”倾错误的同一时期，中国知识界30年代也曾经有过一次较深刻的反思。一批注意研究国情的学者对“亚细亚生产方式”或称“亚细亚形态”问题讨论。其意在于引证马克思晚年自省对亚洲古代社会认识不足，因而不能以自己源于摩尔根和达尔文的有关论点，来分析中国不同于西方5个历史发展阶段的特殊性。这本来对于中国的社会科学研究的“本土化”是一线希望的曙光。

因为，东方古国以原始灌溉农业为生存基础，这种生产方式必然要求以“群体（家庭）”为社会基因，其社会发展过程因此的确有别于以原始狩猎、采集和畜牧为生存基础、以“个体”为社会基因的西方。我之所以持此观念，还因为我曾经带着这个问题，在瑰集了人类文化遗产的纽约“大都会”博物馆、伦敦大不列颠博物馆和巴黎的卢浮宫之后，认真地做过观察对比。人类从原始氏族共有制社会向古代国家的社会进化历程，东西方差别十分明显。人类在原始社会的生产方式的不同，就形成了不同结构的社会：西方在采集、狩猎这种“索取性”的生产方式制约下个体的强壮和能力是索取多少的

前提，因此必然突出个体，也就形成以个体为基因的社会。东方尤其是至今还没有被西方完全殖民化过的中国，则是在原始部落沿河引水、开发灌溉农业所要求的共同劳动中，形成了以群体为基因的社会和“自给自足”的生产方式，以及“积贮防灾”的积累方式。中国第一个国家政治形态“夏朝”，产生于“夏禹”带领农业氏族公社对黄河水害的成功治理，而非阶级压迫和战争掠夺，当然也就不会有类似西方的奴隶制国家。

我们在世界史中可以看到，古代农业社会“积贮防灾”的积累方式形成的财富，对“索取性”的地中海文明具有不可抗拒的吸引力；而且在距离上越近，就越容易被征服：尼罗河流域的古埃及、两河流域的古巴比伦、恒河流域的古印度，领土相继被西方征服，其群体文化也逐渐被改变。中国不仅距离上远，而且西、南两面有戈壁荒漠、高原和世界屋脊喜马拉雅山，东、北两面有太平洋和严寒的西伯利亚冻土带，这是中国在西方进入工业社会之前未被征服的主要原因。

应该注意的是20世纪30年代那次讨论的结果：随着这批强调中国国情的学者被打成“托派”，学术界有关历史唯物主义如何与中国国情相结合的深入讨论也因之中辍，而曾经在理论界起过重大作用的《奴隶制时代》，由于明确了中国也与西方完全一样，存在包括奴隶制社会在内的5段论进化模式而受赞赏。同理，有些经济学家后来的执牛耳，当与他们在农村调查中认定“不足10%的地主富农占有80%的土地”这样的重大判断、从而为大规模土改提供了理论依据有关。

为了搞清楚制度对经济发展的内在影响，我专门安排了对100多年来的农村实地调查结果不分政治观点按时间排序进行

研究，初步证明了土地“两权分离”和“两田制”是长期的内生制度：一方面，在人口增加使人地关系高度紧张的国情矛盾制约之下，土地占有权没有向少数人集中的条件，因而是逐渐分散的；另一方面土地使用权却在高地租压力下又只能向最有农业生产经营能力的自耕农集中，因此实际上形成了土地资源与农业劳动力大体上呈正态分布[①]。这是旧中国得以长期维持稳态结构的内在原因。

既然如此，怎么解释旧中国的民不聊生和阶级斗争呢？

进一步的结构分析发现，实际上导致中国近现代史上小农经济破产的最主要矛盾，是高利贷和工商业兼业地主与农民的矛盾。因为工商业资本通过“贱买贵卖”对农民的剥削率，成倍地高于地租率，而高利贷资本的剥削率则更成倍地高于工商业资本。但是其中所反映的本质，仍然是我们这个农民国家的发展问题，亦即城市化和工业化如何从高度分散而且剩余量太小的小农经济提取积累的问题。

于是，一个国家基本制度的有效性就有了评价标准：在工业化从农业提取原始积累这个不可能跨越的历史阶段中，能有效地降低与高度分散而且剩余极少的亿万小农的交易费用，并且完成了资本积累的制度，就是有效的。

二、两个基本命题

从农村发展本身的要求来看，中国农村经济研究主要有两个基本命题：一是人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约下的

---

① 参见温铁军：《土地制度的百年反思》，《战略与管理》1998 年第 3 期。

土地制度变迁；二是城乡二元结构的基本体制矛盾制约下的农业剩余分配制度。

1. **基本国情矛盾与土地问题**

第一、部分“公田”——“私田化”——“公田化”——部分“公田”

以农民（包括地主、富农）按人口平均占有地权为基本内容的土改，是第三次土地革命战争（即解放战争）的结果，事实上这也是一次把过去农村中“公田”也平均分配了的彻底的“私田化”。

此后，互助组维持农民地权不变，以村为基础建立的初级农业合作社，也允许农民享有人社土地的股权。而从打破自然村（氏族村社）界限兴办高级社开始，农民则基本丧失了地权。这又是一次彻底的“公田化”。但是从1957—1962年，仅仅过了5年，在那次导致全国性饥荒的灾难的压力下，农业政策又调整成“队为基础”，亦即自然村为基础；同时还允许“三自一包”，亦即通过自留地、拾边地等形式还给农民部分地权。最后，终于还是以“大包干”的形式，在保证“公田化”时期政府和村社收益的前提下，把土地的大部分产权还给了农民。

现在许多地方进行的产权“两级构造”的社区股份合作制，中心内容仍然是以农民土地承包权作股的方式，在体现社区拥有部分“公田”的土地权益的同时保护农民基本权益。而一些地方发生的政府与农民的重大矛盾冲突，也大多发端于或包含有滥占或低价强占土地的问题。

第二、“农业中国”的国情矛盾制约

结合上下5千年中国农业文明史，我们不难发现小农村社

经济传统与中国“人地关系高度紧张”这个基本国情矛盾相辅相成。正是由于这个“农业中国”的国情矛盾制约，历史上大的事变往往是人祸甚于天灾，往往是豪强大族占田导致“不患寡而患不均”，或者政府大兴土木、连年战争，导致徭役赋税过重引发流民四起、社会动乱。这时若遇天灾、外患，必致“改革中兴”或改朝换代，而其后的第一国策，往往都是“均田免赋”。

所谓“汉唐盛世”无不与当朝“开疆拓土”扩大了农业的生产力外延有关，其他朝代如晋、隋多战乱姑且作为例外，宋、明两朝的风雨飘摇，总之是与疆域狭窄、农业资源与人口比例失调有关。最为极端的例子是蒙古族入主中原，尽管是外族入侵，而且施行贵族享有“初夜权”、百姓“10户连坐”等暴政，仍能维持元帝国87年统治，当与其疆域空前广大、人地矛盾大为缓解有关。元如此，清亦然。满清入关后维持了少数民族约280年统治，不仅在于其迅速地改“跑马占荒”为全盘承袭中原道统，更为重要的是清初在疆域广大的资源条件下，一方面“移民戍边”，另一方面宣布“新增人丁永不加赋”。正是在全国范围内大幅度地调整了人地关系，从而出现了“康乾盛世”。

晚清以降，先是列强入侵，割地赔款，之后又是军阀混战。随人口增加，中国的人均资源占有率已经成倍下降。贫富分化相对加剧。尽管清初开疆拓土增大的农业资源已无作用，但氏族村社内部“两田制”、“两权分离”和“分家析产”，这种稳定并且能够不断繁殖小农的内部化制度下的农村社会，似乎仍可维持。19世纪中期的太平天国等农民起义，第二次世界大战前后日本侵略中国和两次国内战争造成数千万人口减

少（为总人口的20—30%）。这些调整性变量都或多或少影响着人地关系。但由于无条件再进行全国性人地关系调整，于是出现了明显的区域差别。其直接表现是南方尽管佃农多，北方尽管自耕农多，但农民生活水平却是南方好于北方。这也许是后来农民革命在北方形成决定性力量的解释。

再后来土地革命战争胜利，毛泽东的土改给农民分了地；邓小平的大包干15年不变又给农民均分了土地；中国的第三代领导集体则"萧规曹随"，向农民宣布了土地家庭承包权30年不变的政治承诺。这三次以均分为共同特征的制度安排都只能是以村社为边界按照人口分地，都是人地关系高度紧张这种资源环境制约的结果。毋庸讳言，就连我们当前常常感觉到但说不清楚的问题——中国农村承受不起两极分化的制度成本，其实也是这个基本国情矛盾制约的结果。

第三、"三农"问题与不适应"市场经济"的公平原则

由于人地关系高度紧张，土地作为中国农民安身立命的最基本的"生存资料"（并非经济理论所讨论的"生产资料"），只好按人口平均分配，也只能体现公平原则。我们曾经在"试验"中大力推进土地流转，搞了10年还是只有1%的农户转让土地。这说明我们这种内生的制度与"市场经济"不相适应，农业经济科学立论的市场前提和微观研究所追求的目标——"效率原则"，在中国农村还没有条件作为第一原则来体现。除非人地关系这个制约条件彻底改变。正是因为资源禀赋制约，中国历来并无类似于西方的纯粹"农业"经济问题；我们历来面对的其实主要是农民问题、农村问题和农业问题这"三农"问题。

如果引入制度经济学的产权理论，我们会看到体现中国均

平理念的农地初始产权的配置是政治制度变迁的结果，要么通过战争，要么通过政府“改良”。由于其“路径依赖”，根源上并非市场交易形成，所以历来并不存在完整的“私有”产权。这也就是“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”的封建国家公有制经济和中央集权政治的基础。

2. “城乡对立二元结构”的基本体制矛盾与农业剩余分配制度

（1）提取过量小农剩余导致社会矛盾激化

有位经济史家曾经指出：中国早在一千年前农地产出的商品率就达到15%。近年来中国基本实现了工业化，但粮食总产量中商品粮仅仅提高到约为30%；国家占有的粮食一般年景仅占总产量的15%左右。有关农户统计研究表明：仍有50%小农其土地产出的商品率为0，还有30%小农的商品率低于30%。可见，80%小农所从事农业剩余太少的问题，不仅并未随工业化而根本改观，反而随人口增加而恶化。

由于国情矛盾制约，暴力的革命和非暴力的改良都不过导致“均平”农地。于是，小农村社经济内部化的财产和收益分配制度便成为中国社会的“稳态结构”的内涵，便天然排斥西方工业革命及其所带来的资本主义式的社会进步。

清末以来4次政府主导的工业化，前两次是“洋务运动”和民国政府上世纪20—40年代的工业化，都曾经由于官僚资本提取过量小农剩余导致社会矛盾激化乃至爆发革命。后两次即本文指出的“两个历史阶段”：50—70年代的中央政府以社会主义国家和全民所有制为名的工业化，相对成功地完成了资本的原始积累；改革开放以来在中央追求高增长目标下，地方政府主导的“地方工业化”，既促进了经济增长、提升了综合

国力，又造成严重的资源环境问题。其中的制度安排，客观上仍然取决于如何解决政府在控制资源、提取农业剩余时与农民的交易成本问题。

（2）国家工业化的“资本原始积累”

到中华人民共和国建立，西方通过两次世界大战所完成的资源瓜分的确已经没有任何调整余地，且周边地缘政治环境险恶，中国必须工业化以“自立于世界民族之林”；工业化必须完成“资本的原始积累”，而原始积累不可能在商品率过低的小农经济条件下完成。建国头3年，4亿农民向5000万城市人口提供农产品还没问题。“一五”计划时期2000万劳动力进城支援工业建设，突然增加40%—50%城市的“商品粮高消费人口”就突然产生了农产品供给不足。更何况在劳动力过剩的小农经济条件下，农民进行积累的方式是“劳动替代资本投入”，这使城市工业品几乎占领不了农村市场，工农两大部类无法实现交换！

于是，中国人不得不进行一次史无前例的、高度中央集权下的自我剥夺：在农村，推行统购统销和人民公社这两个互为依存的体制；在城市，建立计划调拨和科层体制，通过占有全部工农劳动者的剩余价值的中央财政进行二次分配，投入以重工业为主的扩大再生产。

其间，政府把包括私人资本主义和国家资本主义在内、多种经济成分并存的“新民主主义”发展战略，改变为单一公有制的“社会主义过渡时期总路线”。并且，大力发展重工业必然出现“资本增密，排斥劳动”，必然形成限制农村劳动力进城的“城乡对立二元结构”这个基本体制。我们虽然有成千上万的农民在国家工业化的资本积累阶段丧生，但终于以最

短的时间跨越了这个阶段，形成了维护国家独立所必需的工业基础。这个从50年代初到70年代末的特殊历史阶段即“毛泽东时代”；又由于人人奉献、天下为公，故亦称“英雄时代”（参见“国家资本再分配与民间资本再积累”《新华文摘》，1993年12月）。

三、发展制约与决策选择

1. 基本体制矛盾对农村经济发展的制约

国家工业化的资本积累是个特殊的时代。这个时代给我们留下的，不仅是数以万亿计的、以全民所有为名的、部门垄断的国家资产，供后人以各种名义再分配和重新占有；而且留下了一个城乡分割、对立矛盾的二元体制。显然，人们都急于去参与分配、占有，而把解决二元体制矛盾的困难留给后人。关于这方面的论述已如汗牛充栋，本文不赘述，谨就这个基本体制矛盾不能解决对农村经济发展的制约作分析：

农经权威人士杜润生10年前指出，8亿人给2亿人搞饭吃的局面不改观，中国的农业没出路！套用现代西方经济学的概念来解释，城市农产品需求是国家保障的、高度集中的，需求弹性很小；而农民的供给则不仅首先是自给自足的，而且其商品部分也是高度分散的，供给弹性相对较大（这一点与西方完全不同）。由于城乡两种体制条件下“信息不对称”，供给需求不可能稳定。因此，农产品市场的供求和价格波动就是无序的，导致小农趋向于追求保险的“兼业经营”。这又使得数亿小农从事的农业经营规模更进一步“细碎化”。转而，不规模又更加大市场波动……80年代小农经济恢复以来出现的3

次农产品供给“相对过剩”并呈周期性表现，即可为例证。

不仅如此，随农村人口增加农地逐渐“福利化”，对农民的生存保障功能日益增强，商品生产功能日益减少。纳尔逊50年代提出的“人口陷阱（低水平均衡）”可以从一定程度上解释这个矛盾。如果不能把农地超载的农业人口转移出去，则无论是现代科技等新的要素投入，还是政府的价格政策，其效益不仅都融化在小农经济的汪洋大海之中，而且往往适得其反。因为这种投入背后隐含着的是政府补贴。显然任何政府都补不起如此庞大的、处于半失业状态的中国农业人口。

有人极而言之：中国无农场，美国无农民。欧美国家一贯尽力维护本国通过历史上殖民地战争掠夺的资源，尤其重视保护与生态相关的农业资源，并不允许农场主充分利用，而且都是以财政补贴休耕限产的。近年来的“WTO”和“乌拉圭回合”农业谈判，显然操纵在西方手里。如果再考虑到我国小农从事的细小农业面临的国际大农的竞争，30—40年代地处人间天堂的苏杭小农，在国际农产品冲击之下的大量破产，当属前车之鉴。

2. 决策选择

过去我们在生产力水平低下的情况下通过农业集体经济方式搞规模经营，结果是每况愈下。因为无论是一锄加一镰，还是一个小农加一个小农，个体的简单加合当然不是生产关系的进步。现在我们也一直没有放弃搞规模经营的努力，但农业人口比过去增加了一倍，就全局的劳动力过剩而言，“劳动替代资本投入”应是最经济的选择。任何局部地区无论多么发达，搞资本密集型的所谓现代化农业，其投入产出比相对于全局性劳动力过剩而言都是不合理的。

我认为决策者可有两个选择：其一，中国只能以劳动密集就业于国家主导的基础设施建设为第一国策（宁可水平低、速度慢）；辅之以全面开通城乡，调整产业结构和就业结构，以此促进农地上承载的过剩人口实现非农转移。其二，若此议难度太大，则只好加强农村社区“非市场”的、内部化的财产和收益均平的制度建设，同时强调打破流通和金融垄断，通过扩大农业的外部规模来维持小农村社经济。舍此，农民没有出路，农村不得发展，农业也难成为独立产业。当然，这并不妨碍少数大城市带着贫民窟超前现代化。不过，其结果会使中国陷入“拉美化”沼泽。

农村基层经济组织与相关制度建设

农村经济组织建设及其相关制度安排，是我国农业与农村经济制度依存的组织基础。

在 1978 年以来的 20 年农村改革中，农村经济组织制度建设具有重要地位。中国农村改革试验区对此进行了 10 年的政策试验。该项试验研究结果表明，在我国市场取向的农村改革进程中，由于城市经济已经完成了向社会化大生产的进步，农业规模经济外部压力已经形成，很多地区农村基层逐渐出现了利用既有的组织资源，在明晰产权的基础上重建双层经营条件下的社区性合作组织，并发育新生的专业合作组织等做法，这有助于解决联产承包责任制推行 20 年以来小农经济生产的不规模、与外部市场不衔接的问题。组织制度建设的重要性还在于，它是确保农业产业化战略的落实，以及其他各项农业基本经营制度发挥功能的必要的组织载体和制度保障。

本文的主要依据，既有中国农村改革试验区基层经济组织 10 年试验过程中，直接组织的专题调查和研讨，以及各地经验报告、数据及所提供的典型材料，同时还参考了农业部及各有关部门提供的资料。

一、背景——家庭承包经营制引起的组织制度变化

家庭联产承包责任制最初的政策含义，是在维持农村原来的集体所有制经济的制度框架下推行农户承包经营。这个政策推行的结果，是在大多数农村地区实现了“大包干”，亦即使农民在承认集体所有制的前提下形成户营经济，成为拥有相对的生产、交换、分配、消费等经济权利的基本核算单位，初步实现了生产资料与生产者的直接结合。农户不仅对自有生产要素有配置自由，而且也相应获得了以货币而不是以户口标名的身份自由（有限的迁徙权）。由于这个让农民分户经营的制度实际上既不“联产”，也不对国家再承担除了税费之外的“责任”，因此，中央在农村改革20年后把它修订为“家庭承包经营制”，并且明确为“必须长期坚持的基本制度”。

家庭承包经营制推行以后小农村社经济基础地位的确立，引起一系列农村基层组织和基本制度的变化。

1. 土地制度的变革

土地约占农村财产总额的85%，土地制度是农村一切经济制度的基础。人民公社时期的土地制度虽然以集体所有为名，但实际上是高度集中统一的国家所有。国家通过民兵建制的、准军事化的公社组织来运作动员机制，全额控制农村生产力诸要素，全环节控制农民的生产、交换、分配、消费，也正是在这样严密的组织载体之上，“统购统销”这种以工农产品“剪刀差”方式从农业提取国家工业资本原始积累的流通体制才得以运行。

家庭承包经营制使得土地的所有权和使用权实现“两权分

离"，强调农民对土地产权中除所有权之外的经营、使用、收益权在"包干"之下的实际占有。因此，农村改革从一开始就是农民自发地对国家集中占有农村土地这种土地制度的变革。

在全国普遍推行大包干之后的1984年，农村劳均耕地面积约为0.3公顷，人均只有约0.1公顷土地。由于人地关系高度紧张，对农民而言，土地所承担的生存（社会保障）功能重于生产功能。因此，农民重新界定土地产权所依据的仍是产生于古老的农业文明的"均平"理念，即绝大多数地区按社区内的人口而不是按劳动力把集体所有农地按肥力划等平分。平均承包土地一方面极大地刺激了农民的生产积极性，但另一方面，也使广大农区，尤其是大多数传统农区，一个农户占有三五块、甚至十几块"远近高低各不同"的耕地成为普遍现象。其后随人口增长，土地还要"三年一小调，五年一大调"，由此客观上造成土地无限细分的问题，小农经济的规模日渐细小。

2. 财产关系的重构

农村经济体制改革之初的实质性变化是对"队为基础"的人民公社集体财产做了一次"静悄悄的社会化再分配"。

据抽样调查数据推算，1978年全国人民公社三级核算单位共拥有集体财产总额14335亿元，其中地产12665亿元（按当时14.5亿亩土地计，每亩仅值873.45元）、固定资产1614亿元（其中社队企业固定资产230亿元）、集体存款和若干公共存粮折款55.67亿元。到1984年底，大多数传统农区的集体土地已承包给农户；集体所有的牲畜、大中农机具大都折价处理或分包到户；社队企业固定资产大部分以承包形式交给企业集体厂长经营，也有的折价作股、转卖给生产队或农民。其中有些不宜按人均分的资产，如砖瓦窑、磨坊、果园等，则事

实上由乡村干部以集体名义发包。

总之，在两权分离这种比较符合农村现实的财产制度安排下，承包制经济的实质，是实现了农村生产性资产的“产权人格化”。

值得注意的变化是：农民在改革中占有的只是大队以下两级财产，公社一级所拥有的集体财产，却随着“撤社建乡”静悄悄地转化为由乡镇政府或上级政府下设部门占有。这部分资产主要表现为社办“五小工业”的固定资产和供销、金融、农机、农技等站所占用的房地产和固定资产。20世纪80年代中期以后迅速发展的乡镇企业和后来一再被强调的农业社会化服务体系，其初始启动资本皆源于此。尽管这部分资产现在已经增值到1万亿左右，也仍应看做是公社化时期提取的农民劳动剩余价值形成资本的增值，其终极所有权本应归农民所有。但在初期的改革中除维持集体所有的名义之外，其实际产权为乡镇一级政府及有关部门占有。不过，乡镇政府往往在这部分资产的收益分配上适当安排“以工补农、建农”，打井办电或修桥补路等公共开支和社会福利开支，虽然在80年代初期和90年代中期以后两次表现为不断减少的趋势，但这也算是承认乡村地域范围内农民集体所有的表现（见下表）。

乡村二级乡镇企业固定资产原值和用于以工补农建农资金

（亿元）

年　度	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
企业固定资产原值	229.6	280.2	326.3	375.4	429.3	475.7	575
以工补农建农资金	26.3	27.0	22.7	16.5	14.3	13.6	6.6

资料来源：农业部计划司编：《中国农村经济统计大全》（1949—1986），农业出版社版。

年　　度	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
企业固定资产原值（亿元）	1584	2202	3463	6614	9123	11149	12539
用于补农建农支出（亿元）	55.0	77.8	105.0	140.0	100.0	80.2	86.8

资料来源：《中国农业统计年鉴》，农业出版社版。

农业部乡镇企业司编：《全国乡镇企业基本情况及经济运行分析》(1995—1997)。

据1978年统计，农民家庭只拥有很少一点归他们所有、使用和收益的财产，而且几乎全部是非生产性的。如：户均不超过500元的住房、32.09元的货币存量，不超过60斤的余粮，还有一些微不足道的简单农具。大包干以后，随着农民在承包经济中的货币收入的增加，所积累的剩余已经形成规模。其非生产性资产大幅度增加，1997年已经超过1.5万元。同时，农户家庭拥有的生产性固定资产也迅速增加。据统计，20世纪90年代农户拥有私产已经在农村总资产中占23%，农民在分户经营之后以其最初的剩余投入扩大再生产，在劳动力严重过剩压力下兼业经营促进产业结构调整，涌现出一大批专业户、联合体。如果把这部分新经济成分的资产计入，则非集体经济成分的资产在约值9万亿的农村资产总额中的比重已经接近一半。只是由于高度分散、缺乏组织，每个具体的经济主体财产规模仍然太小，不足与城市大资本竞争。

3. **农村组织体系的变化**

在推行家庭承包制过程中，在公社一级实行"撤社建乡"，在大队一级则"政社分设"。北方旱作农区普遍在原来的生产大队建立了基层群众自治组织——村民委员会，原来的

生产队则变为村委会下属的村民小组或自然村。南方水田农区大多改原来的公社为区公所，改大队为乡，将村委会下设到原来生产队所在的自然村。也有山区交通不便的地方改公社为乡，大队为村公所，村委会下设到自然村。

全国性的改革“政社合一”的人民公社组织体制的工作，到1985年春基本结束。建乡前全国共有5.6万个公社，后改制为9.2万个乡、镇人民政府，同时建立了82万多个村民委员会。此后各地根据实际进行的调整变动仍在继续，如广东1987年又撤区建镇；撤乡建管理区；河北、安徽等省1992年撤区并乡；1994—1995年山东一些地方又出现合并行政村的现象。经过十几年，到1995年底，全国共拥有4.7万个乡镇政府，74万个村民委员会，约500万个村民小组。

由于大多数归原生产队所有的土地和农机具已全部分包到户，因此生产队的财产基础不复存在，尤其是一些落后农区，普遍不再具有经济功能。而原生产大队这一级，则由于改制为行政村之后同时保留原来党的组织体系，仍然承担着较强的行政和政治功能，并且有法定的征收“三提五统”——即为村本级提取公积金、公益金和行政管理等三项提留费用，为乡镇政府和上级部门代收教育、计划生育、道路建设、民兵训练、优抚等五项统筹的权利。在《村民委员会自治法》于1988年颁布之后，其作为村级的自治组织也有权对社区范围内集体所有的土地等资产进行发包，特别是有对非农占地的初级审批权，因此，行政村级仍有较明确的财产占有、处置和受益权力及以此为基础的经济功能和管理职能。

承包制后所形成的组织结构和组织体系，是农村基层经济组织制度建设的既有的组织资源。

4. 小农村社经济的兼业化

大包干之初，得到恢复的小农经济的基本行为特征——以满足温饱为目标，不计代价地以劳动替代资本投入——又重新发生作用，使粮棉连年大幅度增产。此时由于种植业和养殖业价格周期不同步——“粮价高，猪价低；猪价高，粮价低”——种养两业的价格波动正好相差一个生产周期。因此就在 1984 年粮食跨上 8000 亿斤台阶后，出现了暂时的需求抑制。导致第一次粮价波动之后，小农经济的合理选择是增加农户存粮、以户营经济内部种养兼业来抗衡价格波动。于是，“粮猪型小农”演变为传统农区户营经济的基本类型，并且当农民在最初满足温饱之后开始以追求货币收入为目标时，“兼业化”就成为农民的普遍选择，随之又在社区环境中放大为村社兼业化。传统的以农业为主的小农村社经济则逐渐演变为“农林牧副渔工商建运服”十业并举。

20 世纪 80 年代中期以来，在农村经济逐步发展成为产业门类齐全、交换频繁的多元经济同时，也产生了一大批有一定资产规模、具有相对财产主体地位的兼业农户和各种形式的联合体。其中以土地为主要生产资料的兼业农户，如：果品、蔬菜、畜牧和需要取土的砖瓦业，一般都与村签订利润分成的承包租赁合同。那些不以土地为主的农户，如：运输、加工、购销等行业，也往往以村集体经济为名，以某种形式的契约关系和上缴一定比例的管理费来使“赎买合法化”。

5. 双层经营体制下的“产权两级构造”与小农村社经济类型

当占农村资产绝对份额的集体土地在大多数传统农区被农民凭借社区成员的身份，理所当然地“按人均分”到户之后，

原来归村级集体所有的大部分土地和资产即不再拥有“排他性”产权。同理，由农户在承包经济中实际占用的产权，也不具有排他性。这种结构性产权特征客观上发展成为内部非排他的村、户两级产权构造，不仅在政策语言上已经用“两权（所有权与经营权）分离，双层（集体和农户）经营”来恰当表述，而且在农村经济实践中，也是村户两级共同进行某些经营、共享社区资产收益的基础。

农户、集体企业和村级组织在财产关系上因为互相不能事实上完全独立，而至今任何一方都难以发育成为完全独立的经济主体。这形成了我国农村特有的“小农村社经济类型”，这是我国农村社会经济的基本类型，与近代日本、韩国、台湾地区等其他东亚国家和地区的农村基层只有完全私有化的“小农经济”，并无村社内部财产不排他的共有经济的情况确有不同，也许这是农村基层经济组织建设可以节约组织费用的有利条件。这种产权两级构造已成为农村“统分结合，双层经营”体制的基础和重建社区合作经济组织的依据。

二、我国的基本国情与农村经济组织建设问题

当前我国农村基层经济组织制度所要解决的问题主要有：

1. 在人地关系高度紧张的基本矛盾制约下村社内部的制度安排问题。

由于农业人口严重过剩，人地关系高度紧张，使得农业在资源约束下形成的经营规模日渐狭小，这与市场经济条件下农户追求货币收入最大化相矛盾，使得农业缺乏稳定性。因此有必要利用既有的组织资源，通过村社内部制度安排来扩大农业

内、外部的经营规模，并以此来稳定农业生产。本文的“内部”是指在小农村社经济内部当产权不可能完全排他时，如何将外部的市场关系改变为内部化的企业制度，从而有效地降低交易费用。

2. 我国农业面临市场条件下资源流出和工业化进程中农业剩余提取的双重压迫。

中国作为发展中国家在工业化进程中必须提取农业剩余。一方面，在市场经济条件下，按照价值规律配置资源，必然使要素流出生产周期长、效益低、风险大的弱质农业；在对外开放带来的国际竞争挑战下，遍地小农经济的发展中国家的农业，肯定抗不住居于农产品市场垄断地位的发达国家大农业冲击，甚至难免呈衰落趋势。中国是个农业人口约占70%、城乡分割的二元结构特征明显的发展中国家，若农业衰落则必然导致社会性动荡。近年来这种局面已初露端倪。另一方面，由于改革前只是中央政府完成了国家一级的资本原始积累，改革初期的利改税和财政分级承包，在使全民所有制演化为部门所有制的过程中，逐步强化了地方政府在“现代化攀比”压力下，进行地方政府资本原始积累的利益决策取向。其中最为关键的是：对地方政府行为而言，它们往往直接参照改革前中央政府进行资本原始积累的制度经验，通过种种以国家为名的手段，剥夺农村、农民，从农业提取积累。这也是农业资源加快流出、农民负担不断加重的根源之一。如果不能有效地解决上述问题，则可能导致农业衰落。

对于传统农区而言，通过必要的组织建设，既可适量提取农业剩余，又可以强化社区内部资源保护与利益保护，形成社区自我保护、自主发展的机制，使分散、弱小、低效的小农村社经济减少被剥夺的程度，规避小农破产和社会动荡的风险。

3. 小农村社经济经过十多年的发展，出现了兼业化和专业化两种趋势并存的发展格局。

一方面，传统的以农业为主的小农村社经济逐渐演变为“农林牧副渔、工商建运服”十业并举；另一方面，也产生了在分工、分业基础上的专业化趋势，涌现出一大批专业户、联合体。然而无论哪种形式，农户大都不放弃大包干时作为社会保障基础按人平均分配到户的土地，留做兼业化经营的后路。这种农民保留“退出权”的特征，一定程度上阻碍着农村要素跨社区流动。在非农部门，由于高度分散、缺乏组织，每个具体的经济主体资产规模太小，不足与城市大资本竞争。同时这也是农业劳动生产率长期低下、农业投入水平进一步提高的主要制约。因此，村社集体的所有权仅仅体现在收益分配上是不够的，还应该体现在对资源的配置上。兼业化的村社组织在其内部各产业之间，可以通过资源优化配置和收益适当整合，对内形成平均利润率，从而使社区作为一个整体面向外部市场，以较低成本产生综合效益。

三、农村社区经济组织制度建设的基本内容

1. 加强以土地制度为基础的产权制度建设，理清财产关系，明确农户与村社双方的权益。

在产权两级构造的小村社经济类型中，农户与村社在财产关系上互相不能独立，从而共同构成经济主体。这就需要在农户与村社之间，必须建立稳定的、规范的合约关系。农户作为两级产权构造中的一级，可以在“分”的层次上实现自主经营、独立核算；在调整产业结构、扩大再生产中强化自有资产

积累功能。村级组织作为另一级，在“统”的层次上提取农民劳动和资金积累，组织农民进行农田水利建设，向农民提供农业生产中某些适宜组织介入的经营环节上的服务，以提高小农经济的外部规模。

农村改革试验区在10年实践中，一开始就从发育农村经济主体的前提——明确财产关系入手，抓好乡村两级的清财收欠、清产核资，在落实农民财产权益的前提下，建立村社内部共有资产的积累和管理制度。有关试验区从一开始就组织各级干部深入到村、户，从最难办的清财收欠、以欠转贷抓起，明确集体与农户各方的权益，健全承包与收费的契约关系。

不论在北方平原，还是在南方水乡，大多数新建的社区合作社按行政村而并不按原生产队组建。这就要求以某种新的制度形式来确认各个经济水平有差异的生产队作为一级核算单位，其财产权益的多寡不同。

案例一：

河北玉田试验区从1987年即在以行政村为单位新组建合作社时注重清理财产关系，在接收原生产队（自然村）残存的集体资产时，一般是先进行评估，然后确定“低线找齐，超出作股”的标准，本着不平分、不平调的原则，承认原各生产队超过最低水平的财产的所有权，仍归该队社员所有，应予合理作股、公平转入新社。这个做法虽然意味着通过财产评估客观上确认了村、户两级产权结构的形成，而且为新建立的合作组织的运转提供了必备的启动资金。但早在公社化时期合并小队搞大队核算的时候，就曾是“低线找齐，超出作股”。现在看来，这项工

作只算是“完成了一半的改革”。如果只是将“超出”部分作股到社员名下，不对“低线”以下的财产继续作股量化到社员，那么这部分财产仍有被变相剥夺的可能。正因为如此，玉田在90年代初已经进一步实行了社区股份合作制改革。

目前在财产关系上较为彻底的改革是“社区股份合作制”。以山东周村试验区的长行村为最早，广东省的南海试验区最为普及；北方农区正在学习推广。

案例二：

南海在试验发达地区农业、特别是粮食种植业的土地规模经营过程中，由于粮食的比较收益在发达地区更显低下、土地在城市化进程中的级差收益分配矛盾尖锐，而难以得到农民的支持。于是农村基层干部、群众自发地把社区范围内的资产，包括土地、企业、货币等全额作成股份，根据农民的年龄、贡献量化到人。尽管这种内部“股权”开始时只是农民享有社区资产收益分配的依据，并不能继承、转让、兑现，但仍使很多乡村和企业干部对此异议，担心失去以往凭权利占有的隐蔽收益。从1995年起，南海逐步试验“虚股折实”，具体办法是股权“生不增、死不减”，可以转让，以利要素跨社区流动。

2. 强化社区经济组织功能，利用传统组织资源，重构、建立和完善农村基层经济主体。

目前农村社区本身承担着相当重要的农业生产、经济发

展、产业结构调整、社会福利保障以及我们国家基层政治上的安定团结等一系列重要功能。以往有关社区经济改革的设计思想，无论是乡镇企业制度建设、农村土地制度建设、流通体制改革，还是农村专业化商品经济发展等等，在提法上当时都是“利用社区走出社区”，或者强调必须打破社区的血地缘环境制约障碍。一定意义上，是把社区作为一种市场经济发展障碍来看待的。从我们国家现实情况看，当初设计思路有不足之处。

案例三：

从山东平度试验区的经验看，它之所以能够比较高比例地调整农村土地，很大程度上在于它社区功能的完善。最初开始搞土地制度建设试验的时候，还没有建立村级的经济合作社；社区组织只有党支部、村委会。就是用这样一种社区非经济组织的名义，对全市范围内200多万亩土地，涉及120多万人口进行调整。有的领导同志肯定平度试验方案时特别讲了一点，就是平度两田的安排既保证了土地对于农民的生存保障的这种功能（人均约半亩口粮，以此来保证农民的基本生活需要），又兼顾了土地作为一种生产资料发挥规模效益。也就是兼顾了土地制度的公平和效益两个原则。

目前农村全部9万亿元土地资产的96%是在承包名义下由农户占有和使用的。实际上农户已经有了部分产权。社区合作经济组织虽然拥有集体资产的另一部分产权，但以往只通过收取承包费体现了收益权，而没有行使所有者对集体资产的管

理、处置权。

3. 在理清财产关系的基础上加强民主管理制度建设，健全经济组织的委托代理关系。

农民与社区合作组织之间，在产权两级构造的制度环境中表现为一种委托代理上的“循环”：农民作为社区财产的终级所有者（股东）是第一委托人，合作社则是接受农民财产委托的第一代理人，再由合作社作为社区共有财产的名义所有者向农民发包土地等生产资料，使合作社转而成为委托人，农民则演变为代理人。委托代理制的有效运作有两个重要条件：一是在制度上，要对社区资产全额作股、量化到人，真正做到产权关系清晰；二是在运作程序上，农民作为第一委托人，要行使自己的民主权利。因此合作组织应从一开始就坚持“民主办社、民主理财”的原则，真正吸收农民参加管理。

案例四：

南海试验区的社区股份合作给了农民按股占有社区财产权利的同时，使村民演变为股东，村民代表演变为股东代表，在管理区（原大队、行政村）一级设立的董事会由股东代表大会（村民代表大会）选举产生。

玉田试验区的做法是村合作社实行社员代表大会制，选举产生管理委员会作为执行机构。经联社实行各村社主任担任董事的董事会制，并由董事会聘任社长、副社长，其人选不受身份限制，可以是干部，也可以是农民。在1994年的换届选举中，全县20个乡镇经联社共选举产生社长、副社长98名，其中有2/3是懂经营、善管理的农民。

4. 服务制度建设。合作组织与服务制度建设必须是配套的成体系的，否则难以有效扩大小农经济的外部规模。

包产到户后，在农业生产的各个环节上出现了许多“一家一户办不了、办不好或办起来不合算”的事。农田水利设施老化、失修，确也严重影响了农业生产的发展。对此，有关部门于20世纪80年代末期提出了建立社会化服务体系的政策。由于落实这项政策既无配套资金，又需在土地、劳力等要素结构上做出调整，因此，仍主要依托社区性的合作组织动员、利用分散的社区资源，扩大小农经济的外部规模，在适合组织进入、能够产生规模效益的生产经营环节上进行统一经营。即对外参与市场竞争，对内通过合理配置资源和合作服务，降低生产成本、提高粮食和其他农业主产品的商品率；发展二、三产业，并通过社区组织的协调，相对形成内部产业间的收益均衡，以提高农业的比较收益。

案例五：

河北玉田在组织体系的建设上的经验主要有三点：

一是在建立村经济合作社、乡镇经济联合社的基础上，于1990年11月率先建立了全国首家代表县内所有乡、村合作社和专业合作组织的县级合作经济联合社，在行政序列上被批准为与工、青、妇组织一样享受副县级待遇，这就提高了农民“有组织地”对话能力。

二是在完善乡（镇）一级经联社时，将县直有关部门在乡镇的农机站、农技站、水利站、经管站、电管站都划归为乡镇经联社下设的服务组织，逐步与原县直部门脱离人事、财务关系，这至少在形式上承认乡政府从原公社

接转而来的农民财产应归还给农民。

三是县、乡、村三级合作经济都有内部信用合作组织，玉田三级合作基金会已累计向农村投放资金8亿元，占全县农村资金投入总量的26%。实践证明，只有合作组织形成体系，才能避免过度的行政干预和其他垄断性经营主体的不正当竞争。

5. 社区合作的组织成本和管理费用。

农村社区经济已经从单一种植业，发展为农林牧副渔工商建运服十业并举，形成产业门类齐全的兼业化经营，尽管不同区域条件下兼业程度不同。试验区经验表明，只要不是单一种植业，社区经济领域拓宽之后的管理难度和要素整合的复杂程度显然都会增大组织费用。在没有建立合作经济组织和制度的地方，无论主观愿望如何，事实上任何自上而下的“任务”或政策落实工作，倘若不配之以财政经费，对农村基层而言都意味着“加重农民负担”。

社区合作和以社区为基础的专业合作组织作为一级经济主体，利用传统的社区血缘、地缘关系，生成两种中国式社会主义合作经济特有的内部机制：

一是社区组织可以将外部市场关系内部化，使社区内不同产业之间资源和收益（生产要素和社员收入）的整合、配置“天然合理”。其作为村社自治体，有权对域内各种资源进行综合经营、并截留二、三产业的超额利润，用于以工补农、建农，并且以社区综合收益对成员的再分配，形成内部各产业之间的平均利润率。

二是在社区范围内，可以通过村社企合一、干部交叉兼

职，一套人马几块牌子的管理方式，我们20世纪80年代的一句话叫："三块牌子一个门，进去就是一帮人。"它是最节省组织成本的。这样也可以发挥现有社区组织的作用，综合利用社区内的生产资料和福利设施，使合作社可以不增加组织费用就创造组织效益。

农村社区组织对农业的自我保护，所依赖的就是这两种内在运行机制，可以有效地保证包括资金在内的稀缺要素不至于完全被价值规律驱动流出农村；既能稳定低效益的农业特别是粮食生产，又能保护农民利益。这也是社区合作组织在农村经济商品化进程中仍有必要存在、发展的内在条件。

6. 关于改善宏观政策环境的问题。

若要求中国的农村合作经济组织贯彻国际通行的经典合作原则，起码应在宏观制度环境上做到以下三点：一是明确支持农村合作经济组织进入适合其发挥规模经营优势的购销和金融领域；二是应以注册、登记给予社区合作经济组织以明确的法人地位；三是要制定必要的优惠政策，尤其是优惠的税收政策。

在我国没有"合作社法"保护的情况下，大多数社区性合作组织只能维持不成文的"三不原则"，即不注册登记、不交纳税费、不作为法人对待。这虽然在一定程度上有利于传统农区的经济发展，但对那些具有一定经济实力，追求工业化的发达农区却是不利的。对此我们建议：

（1）应加快我国合作社法的研究制定工作，改变数以百万计的合作组织竟然没有法律依据的尴尬状况；

（2）努力改革"官本位"体制，以解决合作组织领导人的双重代理身份；

(3) 要通过在继续改革和深入试验的基础上不断总结经验，找到基层党、政、经组织的恰当的结合方式。

四、专业合作经济组织与产业化经营

1. 专业合作组织

农村分户经营之后，自发产生的专业协会、研究会、农民合作基金会等多种类型的专业化生产经营组织，统称为专业合作组织。这种1982年大包干之后自发产生的农村专业合作组织开始是以农村专业户（重点户）的发展为基础、以专业协会（研究会）为名义，在技术协作或行业联合的过程中形成的。据1984年国家统计局统计，当时全国共有专业户425.6万户。农村专业协会1984年以后发展较快。据中国科协统计，1996年全国已有各种农村专业协会13.7万个，其中地（市）、县一级联合会1.5万个，参加农户达580万，约占全国农户总量的2.5%，涉及140多个专业门类。

调查中发现，专业合作组织大多依托社区组织或以农村中的专业户或技术骨干为核心组建，也可以不像社区合作那样受村社地缘关系和政府行政体制制约，在资产、经营和收益分配上有较强的独立性。也有些专业协会依托政府所属的科技、服务部门与从事专业化生产的农户共同组成。另据农业部对155个县的3007个专业合作组织调查，其中有59.7%是建立在村社内部的，24.3%是跨社区的，13.8%是跨越乡镇行政区域的，1.7%是跨越县行政区域的，0.4%是跨省的。

专业合作的发展在农村改革中是一个重要方面；试验区曾经专门设计了发展专业合作的改革方案。从实践中看，社区合

作社与专业合作组织本应是并行不悖，互相促进的。专业性合作组织的起步阶段应以社区性合作组织为依托，社区性合作组织进一步的发展则应以专业性合作为内容；二者都能够提高农业生产的商品率。其区别在于，社区性合作组织是在社区范围内，通过在能够产生规模效益的生产经营环节上综合协调，直接组织规模经营，以解决小农经济的不规模问题；专业性合作组织则试图通过建立以加工销售企业为龙头的行业组织，间接扩大某些商品率高的农业生产领域中的小农经济的外部规模。

传统农区的专业合作组织发展在没有上级部门庇荫，又难以自成体系的宏观制约下，只能立足社区自我保护，因此要尽可能地依托基层社区合作组织，循序渐进地发展。

2. 合作基金会一般是社区合作组织内部的专业性合作组织。

合作基金会多数是在坚持资金所有权不变的条件下，实行“户有村管，村有乡管”，即由村代管农户闲散资金，由乡镇农经管理站集中代管村积累资金；以内部有偿融通，盈利按股分红为特征，主要投入于银行和其他金融机构不愿也不易介入的农户小额分散贷款。

案例六：

山东省平度试验区所有的乡镇和96.5%的村都建立了合作基金会，到1994年底，累计筹集资金4.47亿元，累计向农业投放了6.18亿元。

河北省玉田试验区县乡村三级都建立了合作基金会，1994年筹集资金约3亿元，80%的农户所需生产资金由合作基金会解决。

据农业部截止到1996年底的统计，全国乡镇级合作基金会有2.12万个，占乡镇总数的45%；村级有12.46万个，占村总数的17%，年末筹集的可融通资金总额1083亿元。到1997年，全国乡村两级合作基金会融通资金总额约为1500亿元。

3. **农业产业化经营组织**

"公司（+协会）+农户"式的产销一体化组织也是改革后新生的农业组织形式。原来主要是指那些以农业产品为原料的企业，为了稳定原料供给，以其具有的资金、技术、设备、人力资本和销售渠道等，通过互惠互利的契约关系，带动大批农户发展基地化、专业化生产而形成产加销联合体。不过，此类组织在效益低的粮食、棉花、油料等农业主产品生产领域中尚属鲜见。

现在，"公司（+协会）+农户"产销一体化已被认为是一种能够有效促进农业规模经营的农村经济产业化的组织形式。它可以把农业生产、加工、销售等不同经济环节有机地结合起来，通过拉长产业链、提高科技含量来创造增值收益，从而把农户（合作组织）、加工厂和运销公司等原来在城乡对立的二元结构中矛盾重重的经济主体，以共同的利益纽带相联结，进行社会化大生产。

在政府决策和理论讨论中，"公司+农户"都是一向被肯定的，试验区也在8年前就设计了对政府的部门和企业进行改造，使之与农民的专业合作组织结合。目的在于借鉴国外"公司+农户"的成功经验，以"公司+协会+农户"的形式突破城乡割据，在市县级比较高的层次上，通过政府控制的行

业联合，跨社区地引导农民组织起来进入市场。但是，有些“公司+农户”的项目在实践中没有取得预期的效果，究其原因，主要有以下几点：

（1）过于理性化的改革设计思路，与部门垄断利益在城乡二元结构对立矛盾中不断强化的现实差距较大，而改革试验的设计和执行单位又缺乏足以与部门抗衡、推进改革的必要权威。

（2）小农户没有形成规模投资的能力，其土地及地面物又受政策限制不能作价入股，因而与公司或加工企业没有紧密结合的财产关系，双方利益相左，行为难以约束。

（3）农业的比较效益过低，实力较小的专业公司参与农业开发的规模和深度都不够，新增利益来源于技术创新的份额太小。

农业产业化经营的真实含义，就在于打破农业投入产出的两头垄断。无论是让供销社牵头，还是让市场来牵头，还是让企业下乡来牵头，要想和农民生产者结合，就要和生产者建立大致平等的利益关系。因此，小农作为生产者能否得到平均利润，是检验农业产业化成功与否的根本原则。对此我们建议：

（1）在今后深化改革逐步打破城乡对立与部门分割局面的过程中，如果对合作经济有税收优惠，则可考虑引入足够规模的大公司参与农业开发，在更高层次上建立“公司+农户”式的产销一体化合作组织；

（2）加长农业深度开发链条，配合“两高一优”农业的发展，使专业合作组织获得稳定的政策环境和政府投入支持，以弥补农业的低效益，保护农民的利益；

（3）汲取股份合作经济对农户、企业、社区所有资产全

部作股量化的经验，重建农户与加工企业和销售组织的财产、分配关系，形成稳固的利益统一体，以共同利益约束双方行为。

五、几点认识

1. 无论在旧的计划经济体制下，还是面对新的市场竞争体制，分散、弱小的农村户营经济都必然被集中、庞大的城市垄断资本所剥夺。这不仅早已被发展经济学的理论所强调，也事实上被我国近半个世纪农村社会经济变迁所证明。正因为如此，农村经济的制度创新和组织创新对中国提出的“社会主义市场经济”新体制，才具有宏观高度和历史意义。

2. 经济组织制度建设在农业基本经营制度建设中处于基础性地位。它是其他各项基本经营制度发挥功能的必要的组织载体和制度保障。

3. 农村改革实验区10年经验表明，基层经济组织制度的建设要以双层经营体制下的产权两级构造为基础。在相当长的时期内，小农村社经济是我国农村的基本经济类型，农户和村社共同构成市场条件下的农村经济主体，既不是传统意义上的集体经济，也非经典的合作经济组织。

4. 社区经济组织制度安排的主要特点是其内部化特征，即将外部的市场关系转变为内部化的企业制度。相对于农户来说，村庄一级不仅有收益分配的功能，还应发挥资源配置和收益整合的功能。在组织制度建设的运作上，要从两方面入手，一是理清财产关系，明确农户与村社双方的权益，在农户与村社之间，建立稳定的规范的合约关系；二是加强民主管理制度建设，健全经济组织的委托代理关系。

5. 保护农业、促进农村发展的宏观决策导向，应有针对

性地指向制约小农经济向市场体制下的规模经济发展的最根本国情矛盾——“人地关系高度紧张”。只有宏观政策有利于以发展劳动密集型产业促进城市化进程，解决农村劳动人口过剩的问题，中国农业才能从根本上避免衰败，小农户才能不致破产，国家才能保持稳定。而当前有关农村社区自我保护、自主发展的种种“非市场安排”，才能成为特殊的、阶段性的制度选择。

制约“三农问题”的两个基本矛盾[①]

从历史发展的角度看，中国其实并不能算是农业大国，而是农民国家。因为占总人口70%以上的农民“自给自足”的粮食约占常年产量的70%；占小农总数85%的农户其农业产出的商品率低到仅够维持简单再生产。所以，中国从来就没有纯粹的农业调控政策；从来宏观决策研究的着眼点往往在于解决农民、农村、农业这三农问题。

对农民、农村和农业这“三农问题”起制约作用的矛盾主要是两个：一是基本国情矛盾——人地关系高度紧张；二是体制矛盾——城乡分割对立的二元社会经济结构矛盾。正是受制于这两个愈演愈烈的基本矛盾，我国农业因小农经济严重不规模化，土地随人口增加愈益分割细碎而无法与市场经济接轨的问题，才在市场经济作为改革方向确立之后，越发受到改革者的关注。

第一个国情矛盾造成农业的主要生产资料和劳动力之间的关系严重扭曲，以至于中国不仅过去、现在也不得不长期作为

① 本文可以被认为是比较完整提出三农问题及其研究框架的提纲。原载《战略与管理》1996年第4期。

"农民国家"（而并非农业国家），自立于现代市场经济之外。这是自从清康熙年间以"新增人丁永不纳税"为开疆拓土的后续政策，导致人口百年翻两番，以及20世纪50年代的人口政策导致半个世纪翻两番的历史留下的。近中期看，这一基本矛盾只可能相对缓解而不可能根本消除。

第二个体制矛盾则进一步加剧了第一个矛盾的作用，但在研究和调整上仍有可为之处。人们已经认识到城乡分割二元结构导致城市化大大滞后于工业化。大包干后恢复的小农村社经济无力抗拒城市垄断资本集团的进一步剥夺，因而城乡差距不断扩大。但现在还几乎没能采取有效政策加以解决。

在这两个矛盾制约下，农民是"3个月种田，9个月过年(赋闲)"，农村人口过剩压力很大。按现行人地比例，到本世纪末农业劳动力将过剩2.4亿，农村人口过剩5亿多。另有研究报告显示，到下世纪初即使决策足够理性并且不出现大的反复，城市化率能达到60%，在人口增长到16亿时仍将有6亿人口留在农村。因此，人地关系仍然不可能根本改观；更何况假设条件很难满足。

其二是在经济高速增长时，大批农民劳动力作为"粮食高消费人口"进城打工，会直接影响需求，拉动粮价上涨。1992年以后的投资高潮导致基建项目大上，劳动力需求上升，大量农村过剩劳动力流入城市，有统计说6000万人，也有说8000万人。这些人由非商品粮消费者变为商品粮消费者。而他们的人均消费量又是城市居民的两倍甚至三倍以上（前者每月20多斤，后者要达到60多斤）。如果是8000万人，新增粮食需求量（主要是计划外部分）约为500—600亿斤每年。由此分析1993年在全国粮食增产的同时广东却出现大米，主

要是劣质米开始抢购的现象，进而造成全国性的米价上涨，农民进城打工新增加的需求拉动至少是原因之一。

类似的现象50年代初国家"一五"计划时期也曾发生过，当时采取的对策是"统购统销"。但城市的成规模需求与小农经济的不规模供给之间，供需体制不对称。政府也无法与一亿多小农谈判，因为交易费用过大。于是为了保证国家工业资本原始积累所必需的低价粮食供给，压抑农民抵制，就搞集体化运动。其实一锄一镰式的简单生产力相加，当然不意味着规模经营，也并非生产关系的进步……现在，这个现象又发生了，而且对策也有某些相似之处。例如1994年被农民称为"二统购"的定、议购总量增加50%以上，部分城市恢复票证供应，以规模经营加集体经济为主要内容的二次飞跃也渐成议题。本文对此并无肯否，只是感到"历史的经验值得注意"。马克思说过，历史上大的事件往往重复出现，如果第一次是悲剧的话，那么第二次就是笑剧了……

现在农业和农村面临的最大问题是两个基本矛盾没有缓解，使农业无法与市场经济体制结合。尽管我国农业现在有一定的商品率，但历史上早在宋代，农业就有15%的产品是为市场生产的。现在若要进入市场经济体制，首先要有市场主体。显然，自给自足的小农不是市场主体，它不是为"卖"而是为"活命"才生产的。土地也主要不是作为生产资料、而是作为社会保障资料按人头分给农民的。这就是说，市场体制要求的价值规律，对于农村最主要的生产资料的分配，还不能起支配作用。农业要素不仅不能优化配置，而且在人口大量增加的情况下，所有的土地都不得不按人头重分，农村叫做"三年一小调，五年一大调"。农产品的价格调整也没有余地。

国内主粮价格一般都高于“天花板”，玉米一度超过国际价格水平 80% 以上。但进出口因外贸、流通的垄断利润太大，根本无法对国内价格起调节作用。转手倒一个批件就是几十万，加上中间环节，进口粮食到销地的价格反而比国内市价还高。近几年的教训告诉我们，不打破外贸、金融、流通等部门的垄断，就农业谈农业或单纯强调增加农业投入都对，但是却都没有实际意义。

“市场失灵+政府失灵”

——双重困境下的“三农”问题

一、市场为什么失灵

因为知识有限，我只能从土地、劳动力和资本这三要素的配置人手进行讨论：在大多数发展中国家的农村，第一要素是土地。而在我国农村，土地事实上是在不断减少，并且人口在不断增长，就产生了两个现实问题：

其一是土地面积减少使之成为高度稀缺资源，要素的稀缺性决定价格，越是稀缺其价格就越高。并且，越是稀缺资源，私有化的制度成本也越高。再加上土地的不可移动性，在我国又天然地与传统村社的血缘地缘关系结合，就导致土地产权客观上以社区为边界。

其二是任何多少从事过农村政策研究的人都知道的土地“双重功能”。这形成于一般发达国家难以见到的“政府退出”。亦即：农村自发大包干使得政府赖以提取农业剩余的集体化制度解体时，政府的理性选择是“退出”，从此不再承担农民的社会保障和农村公共开支，而转由耕地来承担；并且随

人均面积不断下降，必然使耕地越来越多地转变为以承担农民的生存保障这种公共职能为主。这也是我国农地的社区所有制的成因之一。

在以上两个限制性条件约束下，形成了有中国特色的村社所有、家庭承包制度，这个制度在20年改革过程中不断修订和完善，最后被1998年中央的十五届三中全会发布的“跨世纪的文件”确立为“中国农村基本经济制度”。由此决定了农村土地既不能实现完全个人意义上的私有化，也不能被单纯地当做一种生产资料来完全地交给市场这个看不见的手来调节。

第二个要素是劳动力。农业人口和农村劳动力的严重过剩，本来不是建国以来才有的现象，而是宋明以来的长期问题。但中国在100年的近现代史上追求重工业导向的工业化，必然造成城乡二元结构，则是今天的人们面对的最起阻碍作用的基本体制矛盾。在其约束下，农村剩余人口和劳动力不可能大规模转移，又进一步使得城乡差别不断扩大。到2000年，仅中国农村就有5亿劳动年龄人口，加上不列人统计的“半劳动力”估计有6亿以上。而农业仅仅需要1亿多，至少有三四个亿劳动力需要转移！

近年来，农村劳动力转移得不顺畅，甚至回流农业，再加上土地不断减少，那么农业劳动力投入的边际效用只能递减到零以下。尽管农业的劳动力投人产出比已经连续4年是负值，但劳动力投入仍然不可能减少，农民作为劳动力的拥有者只能被迫减少劳动时间（一般每年的农业劳动少于100天），但这并不意味着劳动力不吃饭，不消费，结果是一个活劳动的基本生活消费，也就是劳动力的简单再生产过程，都得由土地产出来保证（假如他没有外出打工的话）。因此，农业的劳动生产

率实际上一直在下降，大幅度低于社会劳动生产率的平均水平。在有些资源严重短缺的地方，农业甚至不能维持劳动力的简单再生产。

第三个要素是资金。在上述情况下，作为龙头要素的资金当然就进入不了农业领域，因为资金所有者以追求利润最大化为目标。

与之相应出现的两个情况是：一方面，农户家庭经营条件下的农业生产是负效益的，这已经导致农业资金每年至少净流出几千个亿；另一方面，市场经济条件下的商业银行，也不可能向高度分散、从事高风险生产的小农，提供既难以审查监督、又无利可图的小额信用服务。这种官方金融从农业和农村经济领域的“退出”，又导致农村出现大面积的高利贷，我自1988年以来从事农民合作金融研究，逐渐理解了政府金融退出小农经济的客观必然性；去年开展的15个省民间信用调查，则进一步揭示了高利贷占领农村的普遍性和历史比较意义。

上述事实是显而易见的和常识性的。由此可以认为，一般性地谈市场经济的ABC，对解决中国的三农问题意义不大。按说我们是最早提出农村改革的市场经济取向的，那是在十多年前，面上的提法还是“计划经济为主，市场调节为辅”。但是，人们需要“与时俱进”，因为“情况是在不断变化的”。以现在这样的国情矛盾和体制矛盾制约，怎么做才能实现“农业”的市场化？

以上分析已经说明，在中国农村，最基本的“三要素”现在还没有条件被市场这只看不见的手自发调节。

那么，进一步的问题是，假如农业这个国民经济的基础产业跟不上，人们憧憬的市场经济体制以及建筑于其上的高成本

的管理制度在农村中如何体现？人们约定俗成的市场话语在农民群体边缘化、农村经济凋敝和农业难以可持续的语境中，已经变得很尴尬。而我们现在强调的这些似是而非的政策讨论，又有多少在这样的三农问题上是不尴尬的？

了解中国改革“前史”的人还应该知道，其实在过去的所谓社会主义计划经济体制中，农业也从来就不是一种符合计划经济特征的生产，因此才有所谓“改造农民”的问题。

另外应该注意的是，人们对农村改革的认识过于意识形态化，很多学者既反感宣传，却又把宣传的东西真的当做事实、并且引证为分析依据，于是，当人们不假思索地把市场经济作为一种已经具有政治正确性的话语作为立论前提的时候，对现实中的三农问题也就失去了解释力。

20 世纪 80 年代搞农村政策的人，曾经提出过一个实事求是的判断：大包干所解决的问题，远不如它引发的问题多；所以才要深化改革。长期以来，由于各种原因，我们对当年的政策过程难以作解释，更不愿意参与争论，任由学术界对农村问题“贴标签”，于是许多人以为大包干就等于土地私有化和市场经济。可实际上，无论是已经被当做万恶之源的“计划经济”，还是被认为具有“普适性”的市场经济，显然都无法根本解决与分散小农的交易费用过高的问题。

二、政府为什么失灵

政府对三农问题十分重视，而且从各种文件的强调程度看，是越来越重视。

但是，由于政府所属涉农部门在农业收益不断下降的情况

下，由于自身的部门体制局限而不可能自觉地认识到问题的实质，于是，只能像抓住救命稻草那样不断强化垄断体制。尽管这种垄断可以凭借政府行政权力参与对小农经济的剥夺，但由于这些部门同样难以解决与9亿农民之间交易成本过高的问题，因此，即使在个别、短期上似乎可以借政府名义为部门牟利，也难免在使农民现金收入下降导致的生产投资能力不断下降的互动中，最终演化出与其意图相反的结果。

就这样，潜移默化地，恰恰就是现行部门垄断体制本身，导致政府提出的各项支农政策失灵。举例如下：

例一，“依靠技术创新，提高农业效益”。

这个一向不容置疑的提法，有两个被有意无意绕开的问题：

一是，一般情况下我们遵循西方的技术路线搞的科技成果，大都是技术替代劳动，这使得被专家们在实验室里欣赏的、得到各种奖状的科学技术成果，因为与我国的国情不符而导致其应用率和所谓“技术进步”的贡献率难以提高。然而，专家学者们不知自我反省，却反过来抱怨农村的技术推广困难，并且，一方面要求政府再进一步增加科技投入，另一方面甚至要求重新恢复计划体制下才有效的、财政拨款的科技体系。

二是，任何一项技术都需要前期成本，改革前这些前期成本由国家支付，现在谁来付？正因为前期成本高才要知识产权，所以人们讲知识产权保护，亦即，技术是要拿来卖的。但是，在我国分散的小农经济条件下，哪个兼业化的小农户能够成为这种技术和投入的载体？

例二，提高产业层次，靠“产业化”解决农业的出路。

当然，这是一个靠提高外部规模解决小农经济问题的似乎很合理的政策思路。但要真正落实，也需要考虑两个问题：

首先，在我国农业主要投入品中，资金、化肥、农药、种子等，以及产出品的加工、购销领域基本上被垄断了，而任何可以凭借垄断地位获取超额利润的部门都会坚持、并且加强原有制度，当大部分涉农经济领域几乎都是被政府部门延伸的单位垄断，并且必然凭借加强垄断来获取利润的时候，农民在农业生产中活动能产生利润吗？如果不能，农民怎样搞产业化？

其次，如果农业产业化是农村外部的企业搞，那么，产业化的实质就是“工商业资本进入农业”。在市场经济的制度框架下，仅仅凭借政府号召或者发布文件，就能把那些以追求利益最大化为第一目标的工商企业，与负效益的农业结合起来吗？再说，搞产业化经营是要成本的，假如在不产生利润的农业领域从事生产经营，组织成本从何而来？

例三，强调“农业投入政策”。

用政策性的政府资金来加强农业投资的说法很常见，也毋庸置疑。但如果有机会下乡，人们了解到的情况却不那么乐观。且不说政府增加的投入只是杯水车薪，投入并不能增加产出效益，就算政府真打算投入，相对于2亿多由于兼业化经营而普遍需要资金的农户，政府资金到底应该投给谁，怎么投才能到那些真正符合政府投资要求的农户手上？

从我们在基层调查的情况看，事实上，这些年政府增加投入的结果是：一方面是投入大多数下达到有关部门，转变为部门收益和乡村基层负债的增加。另一方面，最近10年农业成本平均每年增加10%，而农产品价格连续4年低迷，投入越

增加，反而使得农业的负效益更严重。

三、几个具体问题的认识误区

当前第一个值得讨论的认识误区还是土地私有化。

80年代我们搞土地制度研究的时候，并不比现在的人们聪明。那时我们出过一本专题讨论土地制度的书，书名是我建议的，定为《产权、流转、规模》。那时包括我自己在内的很多人都认同这种逻辑：只要土地私有化就能流转，就能成规模地集中土地；而只要实现规模经营，农业就能够参与国际竞争。

好在，我比别人更有条件多下农村。于是，带着这个逻辑我们去农村基层开展试验，经过10年试验之后，我这个认真搞基层操作的试验员才终于明白，这个道理看上去逻辑完整，实际上似是而非。可惜，今天的人们，尤其那些坐在书斋里的人们，还在继续唱着我们“昨天的歌谣”。

中国水土资源都严重缺乏，有600多个县人均耕地面积低于0.8亩，有三分之一的省人均耕地少于一亩。这些地方的农村土地已经基本上转化为农民的社会保障，世界上有哪个国家把社会保障私有化？那些人均耕地面积多于一亩的地方多在北方，然而北方缺水严重，旱魔肆虐，经常是数以千万亩的土地受旱，因此，尽管那些地方土地资源相对宽松，但水资源缺乏导致产出率低，耕地的社会保障功能仍然是第一位的，也没有条件以所谓的耕地私有化来形成规模经济。因此，中国农业事实上不可能依靠提高土地的规模来参与国际竞争。这些所谓照搬现代经济学理论来考量中国农业问题的思路，在目前我们这

样的资源环境中都要碰壁。

其实，在我国现行的社区所有制的土地制度条件下，很多地方都有通过“反租倒包”、“承租返包”等租赁形式形成的土地规模经营；也有通过“土地股份合作制”搞的市场化土地流转。但令人遗憾的却是那些学者们，他们对这些农村基层干部群众的伟大创造似乎兴趣不大，有的甚至批评为“非驴非马”。我实在想不明白的是，为什么非要农民按照洋人书本上的理论做他们才满意呢？

近年来尤其值得重视的趋势性问题是，在农业收益过低和农民负担过重的压力下，农村土地出现大面积弃耕，上亿农民流入城市，客观上造成企业以各种方式征占农民土地的历史机会。有些教授对此做简单判断，全面肯定土地大规模兼并集中的市场化意义，并且以此证明农地私有化的现实性。尽管在鼓励工商业资本介入农业这种产业化的政策导向下，这在某些地方可能是难以遏止的趋势。但从历史教训的对比看，我们之所以至今还没有出现循环往复的以土地为中心的农民革命，也主要在于中央反复强调并且落实了基本制度30年不变的政治承诺。据此，亿万农民仍然相信中央政府。否则，人们无论如何做不出乐观的前景分析。

第二个认识上的误区是把美国的现代化农场与我国做简单类比。

在很多学术场合，那些去过美国的官员和学者都喜欢举美国农业的经验来教育我们这些埋头在基层搞调研的人。可这种证明美国多么先进、中国多么落后的比较，真的就那么有比较意义吗？

了解不同国家经济发展历程的人们其实都可以先作个比

较：中国在工业化进程中没有像西方那样大规模对外殖民，例如英国就有3千万人口移民到美洲和澳洲。中国基本上依靠内部积累推进工业化，特别是工业化加速的最近50年，更不可能像过去的欧洲国家那样，一旦人口膨胀了，在美洲、澳洲有大片的殖民地可以移民拓殖。由此，我们的农村人口和劳动力一直在增长，人均和劳均占有土地也就必然下降。现在，美国农业劳动力人均土地面积是我国的200多倍，人们应该知道，农业的收益主要来自于地租，美国农场土地面积广大，地租绝对量大。大农场的规模农业当然绝对收益高，这种条件，与中国的小农经济根本就没法比。因为我们这种以农民生存保障功能为主的土地，在大多数传统农区已经连绝对地租都产生不了，劳动力和资金的投入产出比因此就是负值。

综上所述，我提出“市场失灵+政府失灵”的问题，是希望人们能够反思以前约定俗成的看法。所有从国外引进的学问，在今天复杂的三农问题面前的确都需要重新思考。可见，书斋里的学者尤应“慎言”三农。因为人们已经多年不了解基层情况，不做农户调查，往往习惯于意识形态化地在两个极端上争论。本来，学者关注三农，当然是一件好事。但由于缺乏对国情的了解，人们可能会犯一些常识错误。中国的国情决定我们不可能完全照搬西方的制度，如果没有大量的实地调查资料的积累和政策经验的积累，把各种理论概念套到三农问题的解释上，的确有可能帮倒忙。其实我们现在遇到的复杂局面，在一定意义上也与长期照搬照套的做法有关。

近年来，人们不仅习惯于“唯书、唯上”的气氛，而且对“改革是个筐，什么都能装”的现象也已经司空见惯，政

策研究人员似乎有意回避如何深化农村改革的问题，尤其避讳如何深化涉农垄断部门的改革；也鲜见有结合基层实践阐述“组织创新、制度创新”的讨论。正是在这种条件下，我才一再恳请人们理解：我们农村形成的现在这种基本制度，的确是经过长期实践检验的、总体上符合中国国情的制度。倘若没条件在农业外部的宏观环境上作重大政策调整，就应该继续坚持农村基本经济制度，不要轻易改变。

缓解“三农问题”的五项政策

一、要形成对三农问题的正确认识

1. 三农问题的必然趋势

中央1999年经济工作会议明确把中国定位于“最终产品制造业大国”，国外也已经普遍认为中国是21世纪最大的“世界工厂”。以中国在全球产业分工中的实际地位，我们客观上只能以劳动力价格低廉的优势保持在国际市场的竞争力。而这种优势实际上产生于农村高达3个亿以上的过剩劳动力，使我们可以在劳动力无限供给条件下，长期维持劳动力的最低价格。

如果实事求是地从国家的立场出发看问题，这个“优势”是其他照搬西方民主制度的发展中国家所没有的。因此，假如政府真要彻底打破城乡格局，使得流动打工的农村人口获得所谓“国民待遇”，并且按照现代劳动用工制度安排社会保障和福利政策，则可能造成劳动力成本上升。这就意味着中国将失去劳动力价格低廉的优势，当然不利于参与现在这种国际竞争。

再者，由于农村人口基数太大，即使真正采取措施加快城市化，到2020—2030年能够达到50—60%的城市化率，也仍然会有大约8亿人口生活在农村。小规模、高分散的农户从事农业生产的小农经济，仍然将是中国农村的主要经济类型。

由此看来，中国工业化快于城市化是历史的必然，既是资本全球化条件下的必然结果，也是长期趋势，因此，农村维持小农村社经济的制度现象，也将是长期的或者说是不可逆的。同理，当前已经日益严重的三农问题，将不可能有条件在短期内得到根本解决。这是本文强调缓解，而不是解决三农问题的理由。

2. 三农问题的政治性

近年来农村社会政治形势趋于复杂根本原因在于：农业产值下降为GDP的14%，而农业人口仍占约60%以上。其实，无论集权制还是民主制，任何政府都不可能把在约14%农业产值上的收益作为税费基础，为占60%以上人口的农村提供社会保障，以及教育、医疗等公共开支；更不可能以此维持基层政府的庞大开支。同理，由于农村人口过多，任何形态的政府都不可能满足农村社会的公共品需求。一般学者提出的城市工业反哺农村，或者给农民以直接补贴等建议，在中国当然也不现实。

因此，在这样的制约条件下，农民负担及其引发的矛盾冲突，实质上是政府与农民之间在如此低的农业产值上，照搬西方现代管理制度进行所谓收益分配的必然结果。

正因为50年来工业化进程中农民和农村的被剥夺本来就是发展中国特色的社会主义必须正面看待的矛盾，城乡二元结构也不可能在短期内彻底打破，所以，农民群体客观上难以得

到“公平”的国民待遇，其“边缘化”将是必然结果。因此，“农民真苦、农村真穷、农业真危险”就是合乎市场经济条件下客观发展规律的必然现象。

正是基于这种认识我们才需要强调，如何缓解三农问题及其引发的社会政治矛盾，对中国近现代历史上的所有执政党都是重大挑战。不仅当前，而且在今后的中长期发展进程中，都需要对此慎重处理。

3. 现行财税金融和流通体制对农村经济的负面影响

1984年至1986年建立和完善县乡两级财政的制度安排，曾经一度刺激了地方政府发展农村经济的欲望。由于当时金融体制的“软约束”问题，使得80年代后期到90年代初期地方经济特别是乡镇企业的高速增长，与企业高负债、地方基建失控，和银行不良资产大幅增长相伴生。

1994年税制改革前后，中央同时加强了土地管理；并且在1997年以后推进金融改革的同时，以行政手段关闭了农村合作基金会；加上同时推行的关闭“十五小”的行政措施等等。这些措施都使得地方经济在高速增长时期积累的高负债问题暴发：一方面是乡村债务达到约4000亿（也有说6000—8000亿），近一半的县乡两级财政发不起工资。另一方面，县域经济凋敝、农村经济滑坡、乡镇企业倒闭停产，又使得一千多万地方干部的子女就业问题突出，于是政府和相关事业单位就成了最好的就业领域；导致政府及其所属机构膨胀，财政供养人口大幅度增加。在这种情况下，无论是乡村债务增加和政府冗员膨胀，都必然会转化为对农民的强制索取。

银行系统的商业化改革获得成功的同时，任何商业银行都不可能与分散的、兼业化的、剩余过少的小农经济对接起来。

由此导致近年来农村出现面广量大的高利贷，历史上摧毁农村基层社会的高利贷与权利和黑恶势力结合的现象，又再次普遍发生。

在上述宏观经济政策调整导致的重大矛盾制约下，农村出现了劳动生产率下降，农民收入下降，政府调控能力下降。正是这三个下降，导致基层政府和农民的生活消费都要靠借贷才能解决。

综上所述，我们当前面临的三农问题是长期的而不是短期的，是普遍的而不是个别的，主要是政治性的而不仅仅是经济性的。

二、解决三农问题的办法

1. 执政党要有代表农民利益的综合部门

根据江泽民同志和胡锦涛同志在新世纪开始以后的两个“七一”讲话，执政党为了能够全面代表占人口大多数的农民的利益，至少为了能够应对其他政治势力以三农问题作为政治资源提出的挑战，当务之急是参照解决金融问题和国企问题的办法，抓紧建立“中央农村工作委员会”，统一协调各涉农部门的政府决策，以实现农村的稳定来保持国家的长治久安。

2. 国家应以就业最大化为基本国策

如果说20世纪中国的问题是农民问题，农民的问题主要是土地问题，那么到了21世纪中国的问题仍然是农民问题，而农民问题主要是就业问题。农民劳动力是我国最丰富的资源，但农村过剩劳动力就业问题的相对缓解，还有待于各部门提出相关配套政策。国家对列人计划的经济建设项目，应强调

以促进就业为主要目标。特别是在以国债投资开展的基础设施建设上，其项目评估应以能否带动就业为评估标准，以“以工代赈”为主要建设方式。农村公共品提供和农村的基本建设，也应该强调以带动劳动力投入的政策为主。

3. 深化农村管理体制的综合改革，从根本上减轻农民负担

由于农业自20世纪90年代中期以来已经是负效益产业，农民人均现金收入在平均线以下的已经高达约70%，农民收入零增长或负增长已达到约50%，难以继续支撑庞大的基层政府。因此，如果能够把现在的中央、省、地、县、乡、村这种六级垂直管理，改变为中央、省、县三级行政管理，则可能在理顺中央、地方政府和农民的关系的同时，大幅度减少制度成本：

一是把省扩大为50至60个，取消地区一级，增加中央和省的直辖市，乡改为由县政府开支的乡公所作为派出机构；

二是取消市管县、镇管村体制，割断城市剥夺农村的体制渠道；一般中小城市和建制镇实行市和镇的自治，只管建城区，不得直管有自治权的农村，市、镇、村等各自治体之间是平等的交换关系，政府不直接管理9亿农民，由村自治体直接对县。

1. 打破涉农领域的部门垄断，加大政府对农民合作经济组织的投入力度

以往政府对农业投入的形式，基本上表现为涉农部门“分财政的盘子”，支农资金下达到政府部门及其所属单位，不仅跑冒滴漏、贪占挪用导致严重腐败，而且有相当部分转化为基层债务和农民负担，并且，客观上也推高了农业成本，使我国丧失了农产品的国际竞争力。为此，深化农村改革当务之

急，是要打破涉农领域的部门垄断，鼓励农民参股组成各种经济合作组织，直接进入加工、流通、金融和保险等涉农经济领域，以合作社的规模经营取得的收益，返还低效益和负效益的农业生产，补足村社开支。同时还应规定，政府支农投入应定向下达到此类合作经济主体，政府投入只作股、不计息，以维持农村经济的稳定发展。

2. 改革政府垄断征占农村土地政策，维护农村基本经济制度

党的十五届三中全会提出的跨世纪的农村工作指导文件中，明确强调了稳定农村基本经济制度的重要意义。应以此作为改革政府征占土地的政策依据。即：允许农村集体非农建设用地直接进入土地一级市场，允许村自治体对工商业用地实行租赁制；对国家投资的基础设施建设用地实行股份制。

鉴于国家在公益事业和基本建设方面仍然应该继续坚持征占土地，应将低价征占土地与转让价格之间所生成的全部收益，用于建立“土地基金”并且上市，所得收益定向用于无地农民的社会保障。

近期农民增收的两个途径

一、对经济规律的认识应该作为讨论的前提

讨论农民增收，有 3 个不可逆的经济规律应该作为前提。

其一，国际经验表明，工业化加速时期必然出现农业的产值份额和农民收入增长幅度的相对下降。因此，我国农村近年来的情况本来是规律使然。也是因此，欧美国家才不得不公然违背“市场经济原则”，靠政府“补贴”来维持农业。但这招在中国，客观上搞不起。

其二，农村人口基数过大、资源严重短缺是长期的、基本的国情矛盾，在这种基本矛盾制约下，我国的城乡二元结构也只能是长期的制度现象，即使以城镇化来加快城市化的决策完全对路，未来 20 年也还会有大约 8 亿人口生活在农村。因此，不仅西方式的“农业现代化”不可能在大多数农区实现，而且，在高度分散的小农经济和传统形态的村社制度条件下，任何政府试图建立现代“治理”，都与农民之间必然有“交易费用过高”的制度约束。

其三，劳动力和资本都过剩，是21世纪全球范围的问题，我国亦然。在市场条件下过剩要素价格下降本来就是规律。近年来我国农村绝对过剩的劳动力价格已经下降到全球最低，但资本却由于与权利或势力结合，凭借垄断而维持高价。这才是近期决策必须解决的要害问题。

以往的“农业”的结构调整和增加投入等政策，事实上难以显著见效，只能另辟蹊径。近期应围绕农民增收，从风险相对小的农村金融改革入手，可操作的政策有二：一是以信用合作为突破口积极发育村级综合性的合作组织，坚决打击与地方权利和黑恶势力结合的高利贷；二是在合作组织逐步建立的地方，结合推进税费改革把“以户纳税”改变为“以村纳税，直接对县”。从根本上稳定农村，实现“长治久安”。

二、是总量问题，还是结构问题——以往政策的讨论性意见

任何缓解“三农问题”的相应政策调整，都应符合经济规律。近年来，针对农民增收问题所提出的有实际内容的对策，主要是两方面：一是结构调整，二是增加投入。这两个方面的政策是否符合经济规律，请看对其经验过程的归纳：

1. 三次“农业”结构调整

改革开放25年来，“农业”的结构调整已经有3次，第一次大获成功；后两次基本无效。

第一次是在1984年卖粮难之后农民自发进行的结构调整，

1985 年粮食播种面积下降了 7000 多万亩，粮食产量减少了 500 多亿斤。但由于经济作物面积大幅度增加，农民收入相应增加；同期异军突起的乡镇企业发展，也带动了城市工业市场的扩大。由此，形成了 80 年代中后期我国经济在出现"黄金增长"的同时，也表现出"短缺经济"条件下的"通货膨胀"。

因此，第一次结构调整可以看作是适应市场的调整，农民收入的连续增长，对扩大内需和通货膨胀的作用，都是显著的。

第二次"农业"结构调整已经表现出根本不同。由于 1988 年的"物价闯关"造成的通货膨胀和抢购加挤兑，1989 年—1991 年城市经济在以行政手段实行宏观紧缩政策的作用下，进人萧条阶段。经济周期规律当然是不可逆的。于是，城市需求陡然下降导致农业主要产品大多数总量供给过剩，农民收入也因此连续三年增长速度为负值。尽管 1991—1992 年政府曾经提出"两高一优"，即：高产、优质、高效的农业内部结构调整思路，但在城市受宏观紧缩影响总量需求不足，以及农村第一次结构调整的作用已释放殆尽的双重作用下，这种农业内部结构调整的政策思路已经难以明显见效。

真正对农民增收起决定作用的，其实是"邓小平南巡"之后出现的重大改革和总量结构的重大变化。即：一方面政府在 1992 年全面取消包括"粮票"在内的票证供应制度。另一方面，邓南巡以后全国随即出现大办开发区的热潮，当年拉动 4600 万农村"粗工"进城，投人于"五通一平"、"七通一平"的基本建设，1993 年加入打工潮的农民

达到6000万，1994—1995年达到7000万—8000万。这些“粗工”对粮食类基本农产品突然增加的需求，极大地改变了供求总量结构，大幅度拉动了粮价和其他农业主产品的价格，造成了第二次农民收入的5年（1992—1997年）连续增长。

同期，由于需求拉动使农业主产品价格上涨过快，于是，1994年和1996年政府在大规模进口粮食的同时，还两次大幅度提高粮食收购价格，导致1996年粮食总产量提前4年突破1万亿斤目标，形成与1984年卖粮难几乎完全相同并且更为严重的总量过剩，但政府政策方向却完全相反。此后，则是1997年以后连续4年农民收入增长速度下降。并且，尽管农口有关部门也相应地再次提出了品种、品质、质量调整这种农业内部结构调整的政策，但，这不仅与第二次结构调整的思路没有差别，而且也必然没有显著效果。这就是第三次“农业”结构调整。

2. “农村经济重大战略结构调整”的提出和各部门的反应

1998年中央十五届三中全会跨世纪的农村政策文件出台前后，江泽民同志曾经明确指出，乡镇企业和城镇化都是农村发展的重大战略。中央有关领导也强调：要想富裕农民，就得减少农民。此后，在第三次“农业”结构调整没有显著成效的情况下，有关政策思路随之发生根本性改变，“农村经济的战略结构调整”逐渐成为近年来结构调整的指导思想，“三农问题”也取代“农业问题”成为社会共识。这些转变体现了实事求是的思想路线，具有重大政策意义。

但是，政府相关经济部门并没有及时响应中央政策思路的

重大改变，更由于缺乏80年代那种没有部门利益的统一协调，于是，所谓决策过程，仍然主要体现了各个部门争取财政盘子分配的传统问题。无论中央领导如何强调乡镇企业和城镇化的战略作用，计划、财政、税收、金融、国土、城建、科技、教育、劳动就业，以及农口各部门，只能囿于部门利益需要参与决策。没有任何单位会认真按照“与时俱进”的思想，主动替中央分忧，做出必要的调整和相关政策安排。也因此，乡镇企业和城镇化这两方面的进展情况并不显著。不仅农村经济的重大战略结构调整难以落到实处，中西部与东部的差距，以及城乡差距继续拉大，政府一再强调的“内需”事实上也难以扩大。

3. 增加农业投入为什么不能有显著成效

农口部门多年强调的追加农业投入，客观上违背经济规律。

其一，由于在农业主产品的生产领域里，投入产出已经严重不合理，农业成本居高不下，任何所谓投入的增加如果得到落实，往往会使农业成本进一步抬升，并且使我国主要农产品基本丧失国际竞争力。与中国国情相似的其他东亚国家的经验表明，只有在农业生产之外的相关领域增加投入、促进规模收益的形成，再反哺农业生产，才是相对合理的投入政策。

其二，我国特有的情况是2.3亿小农户高度分散，2/3以上属于兼业经营，而且生产活动与生活过程合一。这种条件下，政府即使能够增加农业投入，客观上也难以落实到“生产者”。

三、毋须“多予”，但求“少取”——增加农民收入的两个途径

相对而言，尽管强调农业的结构调整和加强投入，往往是相关部门从财政争取更多份额的利益要求。不过，这都应该被视为正常的部门行为，既不必批评，也不可能改变。除非另外组建“中央农村工作部”这种综合协调权威机构。至于中央强调“多予少取，善待农民”，尽管确有宣传作用，但在目前的部门利益尾大不掉的体制约束下，也不可能落实。

考虑到政策的可操作性和既有的国际经验，建议中央利用我国特有的城乡二元结构体制条件下推进农村金融改革风险小的优势，积极发育村级以信用合作为主的综合性社区合作组织，同时严厉打击高利贷，以保证高度稀缺的资金能够留在农村。同时，在农村税费改革的推进中，在那些有条件形成村级合作的地方，结合税费改革，把以户纳税改变为“以村纳税，直接对县”。

1. 以村级信用合作的发展来抑制高利贷、防止小农破产

在农业劳动力逐年增加和耕地资源逐年减少的压力下，商业化的农业银行与官办信用社资金不可能进入低效益的农业生产，资金大量流出农村是正常的，这本来就是“市场配置资源”的必然结果。

但也因此，一方面资金成为农村经济领域中的极度稀缺要素，由于要素稀缺性决定其价格，因此必然导致高利贷在农村泛滥成灾。从1998年银行商业化改革以来的农村借贷调查看，

农村信用领域已经基本上被民间金融占领。很多地方面广量大的高利贷已经造成严重社会后果。这种现象与1950—1952年中央强调农民互助合作的政策环境相似。另一方面，资金在地方严重短缺、在中央却数万亿地严重过剩，金融部门信用扩张之后也亟须通过改革来分散风险，消化过剩压力。因此，在农村推进金融改革的时机已经成熟，对金融系统和农村经济都是利大于弊，客观上看有可能创造"双赢"局面。再者，由于城乡二元结构的制约，客观上在农村搞金融改革的影响和风险都比较小。

从国际经验看，尽管日本、韩国和我国台湾省的综合农协在20世纪的80—90年代相继发生过问题，但他们几十年前处在和我们现在相似的工业化加速阶段时，这种政府大力扶持的综合性的农民合作组织的广泛发展，确实曾经有效地缓解过农业、农村和农民的困境。

当务之急是必须找到让资金留在农业和农村经济领域中的适应政策。有鉴于此，建议中央考虑：一方面在适当放开农村民间金融的同时，以免税政策鼓励发展村级社区性合作金融组织；另一方面，在全国范围部署统一行动，坚决打击高利贷。由于近年来很多乡村政府组织也饱受高利贷之苦，因此，这项政策应该能够得到基层的拥护和比较自觉的贯彻。同时，建议在村级信用合作发育的基础上，因地制宜地分区推进官办信用社与民办村级合作金融互相参股的股份合作制改革。并且，在乡镇企业普遍改制的地区，试行地方性的企业股权"柜台交易"。

以上政策一方面能够相对减少农村资金的净流出，减少农民受到的高利贷盘剥；另一方面能够使乡镇企业得到信用服

务，使城镇化发展得到资金支持，从而提高农民的非农就业机会和二三产业收入。不仅能够短期内使农民收入有所增加，而且也为税费改革和基层政府机构改革奠定经济基础。可见，不失时机地推进农村金融改革，才是当前农民增收的最关键措施。

2. 在全国推进税费改革的进程中改变纳税主体

虽然自1993年以来的税费改革调研所揭示的问题和大多数调研人员的意见都同样是清楚的。但中央既然已经决定在2003年全面推行农村税费改革。那么，除了尽力贯彻执行之外，惟一可以调整的只能是其中的具体操作办法。因此，建议改一个字，把以"户"纳税，改为以"村"纳税，直接对县。同时，在县级财政承担包括农村教育在内的公共品开支责任的条件下，取消乡级"金库"。具体如下：

其一，如本文第一段所讨论之"交易费用"过高规律的不可逆，政府根本不可能对2.3亿农户、8亿农民人口通过征收税费来实行治理。但如果在村自治的法律框架下对78万个行政村征税、治理，则可能由于"交易费用"降低而变得相对可行。

其二，根据村自治和农村土地归村集体所有等法律原则，村集体作为所有者应该纳税，而农户只是集体所有土地的"承包者"，按照现行法律，农户应该缴纳的只是地租，即"承包费"。地租率（承包费率）和缴纳方式应由双方在村自治体内部自行决定。如果真正贯彻自治原则，那么，村级的公共品决策也应该由村委会根据收支情况自行决定。

其三，近年来国家的积极财政政策在农村地区已经极大改

善了交通和通讯条件，使一个县的财税和相关部门已经具备了对应几百个村级单位开展业务的条件。

其四，建制镇可以在试行自治、放弃对行政村管辖权利的同时，根据建成区内的经济社会发展实际情况，建立完全政府，设立财政“金库”；乡级政府则逐步改制为由县负责开支的不完全政府，或改制为“乡公所”。

二、农村：

真问题是什么？

农村基本制度20年变迁的分析[①]

在我国以1978年中央十一届三中全会为起点标志的20年改革进程中，农村改革有两个方面的特点值得注意：其一，它不仅是率先进行的，而且一开始就是广大农民为争取生产力的解放而自发进行的一场革命，劳动者一直就是改革的主体和动力；其二，尤为重要的是，10年前在农村改革决策上首先提出了"市场取向"。正因为改革的主体和目标明确，农村社会经济生活才发生了重大变化。

一、农户家庭承包引起的变化

"家庭联产承包责任制"最初的政策含义，是在维持农村原来的集体所有制经济的制度框架下推行农户承包经营。这个政策推行的结果，是在大多数农村地区实现了以"大包干"为主的承包经济。亦即，农民在承认集体所有制的前提下形成了户营经济，农户成为拥有相对独立的生产、交换、分配、消

① 本文是为《工人日报》纪念改革20年所作。发表于《工人日报》1998年7月25日。

费等经济权利的基本核算单位，初步实现了马克思主义强调的“生产资料与生产者的直接结合”。而且由于农户不仅对自有生产要素有配置自由，而且也相应获得了以货币而不是以户口标名的身份自由（有限的迁徙权和择业权）。后来乡镇企业突破人民公社60条规定的非农就业不得超过5%限制，一度能够高速发展，主要应该归因于这个前提条件。

家庭承包经济推行以后，我国产生了与其他东亚小农经济形态有所不同的“小农村社经济”，在国民经济迅速恢复的同时，引起一系列农村微观经济主体和基本经营制度的变化。

1. 土地制度的变革

土地约占农村财产总额的80%，土地制度是农村一切经济制度的基础。

人民公社时期的土地制度以集体所有为名，但实际上是高度集中统一的国家所有。国家通过民兵建制的、准军事化的公社组织来运作动员机制，全额控制农村生产力诸要素，全环节控制农民的生产、交换、分配、消费。也正是在这样严密的组织载体之上，“统购统销”这种以工农产品“剪刀差”方式从农业提取国家工业资本原始积累的流通体制才得以运行。

家庭承包使得土地的所有权和使用权不仅实现了传统农业社会的“两权分离”，而且强调农民对土地产权中除所有权之外的经营、使用、收益权在“包干”之下的实际占有。因此，农村改革从一开始就是农民自发地对国家集中占有农村土地这种土地制度的变革。

在全国普遍推行大包干之后的1984年，农村劳均耕地面积约为0.3公顷，人均只有约0.1公顷土地。由于人地关系高度紧张，对农民而言，土地所承担的生存（社会保障）功能

重于生产功能。因此，农民重新界定土地产权所依据的仍是产生于古老的农业文明的“均平”理念，即绝大多数地区按社区内的人口而不是按劳动力把集体所有的农地按肥力划等平分。

按人口平均承包土地至少有两个遗留问题：一是初期刺激了农民在追求温饱阶段的生产积极性，但在农民形成追求货币收入的目标之后，农业生产积极性受比较收益影响而下降；二是广大农区、尤其是大多数传统农区，一个农户占有三五块、甚至十几块“远近高低各不同”的耕地成为普遍现象。其后随人口增长，土地不得不“三年一小调，五年一大调”，由此客观上造成土地随人口增加而无限细分的问题，小农经济的规模日渐细小。

2. 财产关系的调整

农村经济体制改革之初的实质性变化是对“队为基础”的人民公社集体财产做了一次“静悄悄的社会化再分配”。据抽样调查数据推算，1978 年全国人民公社三级核算单位共拥有集体财产总额 14335 亿元，其中地产 12665 亿元（按当时 14.5 亿亩土地计，每亩仅值 873.45 元）、固定资产 1614 亿元（其中社队企业固定资产 230 亿元）、集体存款和若干公共存粮折款 55.67 亿元。到 1984 年底，大多数传统农区的集体土地已承包给农户；集体所有的牲畜、大中农机具大都折价处理或分包到户；社队企业固定资产大部分以承包形式交给企业集体厂长经营，也有的折价作股、转卖给生产队或农民。其中有些不宜按人均分的资产，如砖瓦窑、磨坊、果园等，则事实上由乡村干部以集体名义发包。

总之，在两权分离这种比较符合农村现实的财产制度安排

下，家庭承包经济的实质，是实现了农村生产性资产的“产权人格化”。

同期值得注意的变化是：农民在改革中占有的只是大队和小队这两级财产，公社一级所拥有的集体财产，却随着“撤社建乡”静悄悄地转化为由乡镇政府或上级政府下设部门占有。这部分资产主要表现为社办“五小工业”的固定资产和供销、金融、农机、农技等站，所占用的房地产和固定资产。80年代中期以后迅速发展的乡镇企业和后来一再被强调的农业社会化服务体系，其初始启动资本皆源于此。尽管这部分资产现在已经增值到1万亿左右，也仍然应该看做是公社化时期提取的农民劳动剩余价值形成资本的增值，其终极所有权本应归农民所有。但在初期的改革中除维持集体所有的名义之外，其产权也表现为“两权分离”，实际使用权由乡镇一级政府及有关部门占有。不过，乡镇政府和村组织往往在这部分资产的收益分配上适当安排“以工补农、建农”，打井办电或修桥补路等公共品开支和社会福利开支，虽然在80年代初期和90年代中期以后两次表现为不断减少的趋势，但这也算是承认乡村地域范围内农民集体所有的表现。

乡村二级乡镇企业固定资产原值和用于以工补农建农资金

（亿元）

年度	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
企业固定资产原值	229.6	280.2	326.3	375.4	429.3	475.7	575
以工补农建农资金	263	27.0	22.7	16.5	14.3	13.6	6.6

资料来源：农业部计划司编：《中国农村经济统计大全》（1949—1986），农业出版社版。

年　　度	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
企业固定资产原值	1584	2202	3463	6614	9123	11149	12539
支农、建农支出	55.0	77.8	105.0	140.0	100.0	80.2	86.8

资料来源：《中国农业统计年鉴》，农业出版社；农业部乡镇企业司编：《全国乡镇企业基本情况及经济运行分析》（1995—1997）。

3. **农户财产积累**

据1978年统计，农民家庭只拥有很少一点归他们所有、使用和收益的财产，而且几乎全部是非生产性的，如：户均不超过500元的住房、32.09元的货币存量，不超过60斤的余粮，还有一些微不足道的简单农具。大包干以后，随着农民在承包经济中的货币收入的增加，所积累的剩余已经形成规模，其非生产性资产大幅度增加，1997年已经超过15000万元。同时，农户家庭拥有的生产性固定资产也迅速增加。据统计，90年代农户拥有的私产已经在农村总资产中占23%，农民在分户经营之后以其最初的剩余投入扩大再生产，在劳动力严重过剩压力下兼业经营促进产业结构调整，涌现出一大批专业户、联合体。如果把这部分新经济成分的资产计入，则非集体经济成分的资产在约值9万亿的农村资产总额中的比重已经接近一半。只是由于高度分散、缺乏组织，每个具体的经济主体财产规模仍然太小，不足与城市大资本竞争。

4. **农村组织体系的变化**

在推行家庭承包制过程中，在公社一级实行“撤社建乡”，在大队一级则“政社分设”。北方旱作农区普遍在原来的生产大队建立了基层群众自治组织——村民委员会，原来的生产队则变为村委会下属的村民小组或自然村。南方水田农区

大多改原来的公社为区公所，改大队为乡，将村委会下设到原来生产队所在的自然村。也有山区交通不便的地方改公社为乡，大队为村公所，村委会下设到自然村。

全国性的改革“政社合一”的人民公社组织体制的工作，到1985年春基本结束。建乡前全国共有5.6万个公社，后改制为9.2万个乡、镇人民政府，同时建立了82万多个村民委员会。此后各地根据实际进行的调整变动仍在继续，如广东1987年又撤区建镇，撤乡建管理区；河北、安徽等省1992年撤区并乡；1994至1995年山东一些地方又出现合并行政村的现象。经过十几年的变动，到1997年底，全国共有约3万个乡政府、1.8万个镇政府，73万个村民委员会，500万个村民小组。

由于大多数归原生产队所有的土地和农机具已全部分包到户，因此生产队的财产基础不复存在，尤其是一些落后农区，普遍不再具有经济功能。这是那些把村民委员会设在原生产队一级往往难以发挥作用的直接原因。而原生产大队这一级，则由于改制为行政村之后同时保留原来党的组织体系，仍然承担着较强的行政和政治功能，并且有法定的征收“三提五统”——即为村本级提取公积金、公益金和行政管理等三项提留费用，为乡镇政府和上级部门代收教育、计划生育、道路建设、民兵训练、优抚等五项统筹的权利。在《村民委员会自治法》于1988年颁布之后，其作为村级自治组织也有权对社区范围内集体所有的土地等资产进行发包，特别是有对非农占地的初级审批权，因此，行政村级仍有较明确的财产占有、处置和受益权力，及以此为基础的经济功能和管理职能。

承包制后所形成的行政村级的社区组织结构和组织体系，

是农村基层经济组织制度建设的既有的组织资源。因此，大多数社区性合作经济组织依托行政村组建，并且基本上是党支部、村委会、合作社三块牌子，一套人马。

此外，1982 年大包干之后自发产生的农村专业合作组织也有发展。开始是以农村专业户（重点户）为基础、以专业协会（研究会）为名义，在技术协作或行业联合的过程中形成的。据 1984 年国家统计局统计，当时全国共有专业户 425.6 万户。农村专业协会 1984 年以后发展较快。据中国科协统计，1996 年全国已有各种农村专业协会 13.7 万个，其中地（市）、县一级联合会 1.5 万个，参加农户达 580 万，约占全国农户总量的 2.5%，涉及 140 多个专业门类。

5. 小农村社经济的兼业化

大包干之初，得到恢复的小农经济的基本行为特征——以满足温饱为目标，不计代价地以劳动替代资本投入——又重新发生作用，造成粮棉连年大幅度增产。此时由于种植业和养殖业价格周期不同步——“粮价高，猪价低；猪价高，粮价低”——种养两业的价格波动正好相差一个生产周期。因此就在 1984 年粮食跨上 8000 亿斤台阶，出现了暂时的需求抑制，导致第一次粮价波动之后，小农经济的天然合理选择是增加农户存粮、以户营经济内部种养兼业来抗衡价格波动。于是，“粮猪型小农”演变为传统农区户营经济的基本类型。并且当农民在最初满足温饱之后开始以追求货币收入为目标时，“兼业化”就成为农民的普遍选择；随之又在小农村社经济的社区环境中放大为村社兼业化。传统的以农业为主的小农村社经济则逐渐演变为“农林牧副渔工商建运服”十业并举。

于是，80 年代中期以来，在农村经济逐步发展成为产业

门类齐全、交换频繁的多元经济同时，也产生了一大批有一定资产规模、具有相对财产主体地位的兼业农户和各种形式的联合体。其中以土地为主要生产资料的兼业农户，如：果品、蔬菜、畜牧和需要取土的砖瓦业，一般都与村签订利润分成的承包租赁合同；那些不以土地为主的农户，如：运输、加工、购销等行业，也往往以村集体经济为名，以某种形式的契约关系和上缴一定比例的管理费来“赎买合法化”。

6. 双层经营体制下的“产权两级构造”与小农村社经济类型

当占农村资产绝对份额的集体土地在大多数传统农区被农民凭借社区成员的身份，理所当然地“按人均分”到户之后，原来归村级集体所有的大部分土地和资产即不再拥有“排他性”产权。同理，由农户在承包经济中实际占用的产权，也不具有排他性。这种结构性产权特征客观上发展成为内部非排他的村、户两级产权构造，不仅在政策语言上已经用“两权（所有权与经营权）分离，双层（集体和农户）经营”来恰当表述；而且在农村经济实践中，也是村户两级共同进行某些经营、共享社区资产收益的基础。

农户、集体企业和村级组织因为在财产关系上互相不能完全独立，而事实上至今任何一方都难以发育成为完全独立的经济主体。这形成了我国农村特有的“小农村社经济”，这是我国农村社会经济的基本类型，与近代日本、韩国、台湾地区等其他东亚国家和地区的农村基层只有完全私有化的“小农经济”，并无村社内部财产不排他的共有经济的情况确有不同，也许这是农村社会化服务体系和基层经济组织建设可以节约组织费用的有利条件。这种产权两级构造已成为农村“统分结

合，双层经营”体制的基础和重建市场经济条件下农业合作经济的依据。

二、两个基本矛盾与经济发展

1. 国情矛盾与经济增长

“人地关系高度紧张”的基本国情矛盾和“城乡二元结构”的基本体制矛盾，是我国农村经济发展面临的两个基本矛盾。

第一个国情矛盾制约之下土地分割细碎的分散的小农经济造成农业剩余量少且过度分散，不仅与中国工业化、城市化从农业提取资本原始积累的必然要求相冲突，而且使政府与分散农民的交易成本过高。因此，才进一步派生了“城乡分割对立的二元结构”这个基本体制矛盾。

2. 新的经济增长来源和缩小两个差别的关键

由于抑制内需的主要矛盾是城乡人口结构调整严重滞后于产业结构和就业结构的高度化，因此拉动中长期增长的主要需求，应该来源于农村小城镇综合改革打头的城市化。因为县及县以下城镇人口严重不规模，不利于拉动消费增长和基本建设投资的需求。

我国的东西部和城乡之间的收入差别是表面现象，资本量及其资本收益之差是实质性差别。因此财政转移支付有利于治标。西部经济起飞的关键，应是国家统一规划下利于均衡增长的、地方有分享权的资源的市场化开发。而农民收入增长的关键，则在于国家要建立适应小农村社经济的金融工具，并且继续以优惠税收政策鼓励发展劳动密集型的、以工补农的乡镇企

业；同时辅之以加快调整农村就业结构和提高城市化率。

3. **经济增长中的两个主要问题**

如果拖着庞大落后的农村追求城市工商业和金融资本与国际市场接轨，我国可能也会陷入“拉美化”泥沼。

经济增长中要解决的主要问题有二：

一是在西方金融垄断资本主导的全球化压力下，我国相对于人口增加而日益有限的资源，在经济货币化进程中对应的货币增量和所要求的制度安排是否合理、有效，以及国家对垄断性的金融资本异化于产业资本、追求超额利润这个规律性演变过程的可控程度。

二是在财政“分灶”之后，从1个中央政府演化出约7万个以自身财政利益最大化为目标的地方政府；其追求资本原始积累促进的粗放型经济增长浪潮方兴未艾。但在地方难免重蹈覆辙时，中央已经转变为追求国民经济的可持续发展。小农村社经济条件下的农业身处地方政府“前现代”发展目标和中央的“后现代”政策的复合矛盾之间，前后失据，而且如何与国际化的市场经济接轨、如何完成自我改造，都还尚未破题。

三、深化农村基本经济制度改革

任何制度安排都不过是宏观条件约束的结果。在上述两个基本矛盾的制约下，我国不存在单纯的农业经济问题，所面临的是农民、农村和农业这“三农问题”，其中又主要是小农村社经济条件下的农村发展和农民就业问题。从这20年改革的经验教训看，只有不断深化改革，才能促进“三农”发展。

1. 农村产权制度

解放后我国农村的基本制度变迁，由于经历过集体化的制度经验及其相应的政治和法律约束，村社内部已经形成了土地和集体企业产权在集体与农户之间共有共享的“产权两级构造”。1984 年完成大包干以后的后续改革，大都是对在这种国家权利介入下形成的、不完全排他的残缺产权基础上、农村基层进行的制度创新的承认。

近年来农村基层不断出现例如“股田制”、“反租倒包”、“股份水”、“股份城”等多样化的、有利于在农业生产领域中提高规模化程度的制度创新。在国家推进城市化大范围调整人地关系真正发挥作用（达到一般市场经济国家农村人口低于10%）之前，在农村现有产权结构基础上渐进式的有中国农村特色的新的制度安排，对于稳定我国小农村社经济进而稳定全局，仍有不可替代的重要意义。

2. 农户经济内部的机制性改变与价格调控

近代我国小农经济条件下农业最主要的问题是，在人地关系不能改善的压力下土地生产率高、劳动生产率低的矛盾，并未随商品化程度提高而根本改变。过去农民从事种植、养殖业在劳动力无限供给条件下不计代价地以劳动替代资本投入，从而有效地维持了农业稳定。现在，这个机制已经改变：由于劳动力价格已经在流动就业中变成市场决定，生产要素的可替代性明显增强，在国际上大农业的竞争和国内市场波动压力下，我国高度分散的种植业为了避免萎缩破产，随之普遍出现细小农户更加不规模的兼业化和农户内部种植业结构调整（什么都种一点），这又使得承包不同地块和农作物不同投入形成的“级差地租”显化，于是价格调控失灵。因为政府价格政策主

观上是要保护农民“种粮”积极性，但客观上如果不能弥平粮食和其他经济作物级差地租就不仅无作用，而且会形成农民与政府谈判的价格惯性。近年来客观上已经出现了农民对价格微调不反映而对价格波动则反映过度，还会把存粮也向市场抛售，遂使粮食等主产品供给波动必然加剧。

因此，我们既不能满足于简单地恢复传统的农户经营机制，又不能过分依靠“看不见的手”。市场经济条件下对我国传统农业的改造，一方面是对小农村社制度，即对农户和社区经济的改造，另一方面也是对政府如何实现粮食安全和可持续发展战略的挑战。

3. 农村基本制度安排与农业的稳定性

由于“人地关系高度紧张”这个基本矛盾的制约，小农村社经济内部通过过去的“分家析产”或现在的“土地均分”，都只能体现传统社会的“公平原则”，不仅与市场经济要求的效率优先原则相悖，并且人口增长、重分土地的实惠由农户占有，而负担由社会承受的制度作用，必然导致人口过剩，这几乎呈恶性循环之势。

人们需要改变对改革的预期。已经没有万全之策，没有像20年前大包干那样“一镢头刨出个大金娃娃”的改革效果，只有“两害相权取其轻”。

除了寄望于国家采取打破城乡二元结构的决策、主动推进劳动密集就业和城市化，还有可能再度调整人地关系、缓解基本矛盾之外，近期看农村基本制度建设仍有稳定农业生产的潜力。

因为，农村全部9万亿资产的96%是在承包经济名义下由农户占有和使用。实际上农户已经有了部分产权。社区合作

经济组织虽然拥有集体资产的另一部分产权，但以往只通过收取承包费体现了收益权，而没有行使所有者对集体资产的管理、处置权。为了实现农业的可持续发展，必须既要保护农户产权，又要调整资源和收益。因此可行的改革是：利用上述村社内部产权两级构造和传统组织资源，建立内部化的农村基本经济制度，明确产权相对清晰的农民以所有者身份拥有委托权，村社集体作为代理人拥有管理权和处置权，改变当前村社集体组织功能实际上越来越政治化的局面，把以参与收益分配（代上级收费）为主的对上负责，改为在必要的监督之下能够对内部资源和收益进行调节的对下负责为主。这样结合基层实际、部分采纳合作经济原则的做法，有可能减少小农村社经济向市场经济转化过程的制度成本。

四、乡镇企业与小城镇发展

从近 20 年农业劳动生产率和农村经济增长的相关分析中，只有 80 年代末乡镇企业高速增长和 90 年代中期“民工潮（仍然以农村内部流动为主，进入大城市的民工只是冰山露出水面的一角）”带动非农就业大幅度增加的条件下，农业劳动生产率才有提高。因此，要把乡镇企业与小城镇发展作为缓解基本国情矛盾、改善农业外部条件实现可持续发展的主要手段，不能简单地看作中小企业和城市建设问题。

1. 乡镇企业有竞争力的“秘密”

“乡镇企业”这个概念得以成立的依据，是其因资产来源决定的本质属性与城市企业不同。而且其自问世以来的主要功能，就是替代解决本应由国家负责的农村过剩劳动力就业、提

供农业发展资金和社区公共品供给，以及农民社会福利等问题。

于是，大多数乡镇企业必然社区化而非公司化。其与国有企业相比有竞争力的秘密，既不是企业家能力比国有企业强，也不完全得益于市场机制，而主要在于被企业占有的利润中隐含了70%以上的社区转移收益。

2. 乡镇企业资产的来源和吸纳就业的内在机制

由于农民或乡村组织在农村创办企业，事实上节约了占用土地和对劳动力的社会保障开支（前者约为30%，后者约40%），使80年代乡镇企业原始积累阶段，吸纳社区劳动力越多，所占有并积累的资产中社区转移隐蔽收益越大。

3. 乡镇企业改制的原则与城市企业不同

现在的乡镇企业改制，切不可要求也像城市企业那样搞资本排斥劳动、完全脱离社区、不再承担以工补农责任的“公司制”。

在农村搞私有化不难，但私有企业对过剩劳动力的就业和社区化的农业完全不承担责任。因此，难的是让人们理解并尊重农民的制度需求，应该立法保护基层创造的可以提高就业率从而稳定农业、提高农民收入，甚至能够抑制人口增长和社会犯罪的“股份合作制”。

由于乡镇企业上述内部化的产权制度不可能与充分流动的资本市场接轨，因此应在有利于所有者监督的一定区域内实行有限制的股权交易转让，促进过剩的、半自给自足的农业人口得以携带其价值化的资产向小城镇流动集中，提高城市化比例以增加城镇人口规模带来的消费规模，进而形成对发展第三产业的需求，并逐渐成为中长期国民经济增长的动力来源。

五、农村政治体制与税费改革

1. 问题分析

自秦置郡县以来，由于小农经济剩余太少，历史上从来是“皇权不下县”；解放前县以下虽然设立派驻性质的区、乡公所，但并不设财政，不是一级完全政府。农村仍然维持乡村自治，地主和自耕农纳税，贫雇农则只交租。这种政治制度得以延续几千年的原因在于统治层次简单、冗员少、运行成本低。当前反映很大的农民负担过重其实是现象，制度费用过重是实质问题。

我国在国家工业化初期阶段建立政社合一的人民公社体制和并行的党制，历史上第一次使代表国家的党政权力下设到村，当时可能有利于为国家资本原始积累而控制农村资源。但是经过30年工业化，公社组织提取积累的任务完成之后，不应改制为乡镇政府，更不应设立完全财政。当时如果改制为乡公所以下实行村自治，则本来不必建立约7万个以追求自身利益为第一目标的乡镇完全政府，增加700多万向农民伸手要钱才能生存的冗员。此外，政府若按照现行复杂的税种和税率，向2亿多分散的、什么都种一点点的小农户去征收税费，则徒然增加交易成本而得不偿失，更何况农民对公共品的需求与政府的供给之间大多不对称。这些问题现在频繁演化为政治矛盾，靠“大检查”、“纠风”，甚至立法，都不是治本之策。

2. 解决办法

在上述农村基本经济制度建设、财产关系清晰的基础上，乡村两级应全面贯彻村民委员会自治法，同时建立合作社组织

作为独立经济法人和纳税主体，农民作为村民和合作社员，只根据村民委员会和社员代表大会议定的项目在村社内交费或租金，在合作社之外的经营例如进入市场则依法缴纳交易环节税。这样国家只对 70 万个村级合作社征收税费，可以把对 2 亿多兼业农户进行税费征收的过高成本大大减少。

在基层管理成本下降的同时乡可以改制为派出机构，即由县级财政直接开支的“乡公所”，中心镇可以改制为副县级，一般镇保留现行建制，但镇级政府只管镇建成区，不得管辖有自治权的村。在农村政治体制理顺、制度费用下降的同时，可以进一步试验中央监督下粮食主产区和调入区双方财政专项划拨方式的、税费折实征收的“公粮制”改革。

中国的问题是农民问题，农民问题是就业问题

——2000年上半年农村形势分析①

“非农”经济有所好转，农业问题亟待解决。

在亚洲国家渡过金融危机开始复苏、进口需求上升的拉动下，同时也受我国政府既加强出口退税、又严厉打击走私等诸多有利因素影响，2000年上半年农村以乡镇企业增长和农民外出打工增加为标志的非农经济形势有所好转。

但是，由于内需增长缓慢，农业先是受到固定成本自90年代初期以来连续上涨的矛盾制约，近年来又进一步受到“软成本”即各种服务费用上涨的制约。种地亏本、投入产出比严重不合理，导致以粮食为主的种植业主产品播种面积下降，弃耕撂荒大量出现，尽管这似乎与目前强调的“调整农

① 这是应“和讯网”和《财经》杂志要求写的形势分析文章，2000年7月底完成，8月初在网上刊发后，引起很多网民评议。本文首次公开提出“农民问题是就业的问题”，再次提出“如果欲支农，功夫在农外”。这些都是我关于解决“三农”问题的重要观点。此外，我在文章中还强调了西部开发不同于对外开放：“应该把这种中国人自己筹措的内部资金用于解决中国人自己的内部问题。”

业结构”政策相辅相成，但实际上是长期累积矛盾不可能在农业内部解决的表现。

一、乡镇企业出口好于内销，农民外出打工人数增加

上半年乡镇企业增长形势出现好转，主要有四个特征：

其一，据农业部分析，上半年我国乡镇企业产品出口大幅度回升，出现了出口好于内销的局面。由于国外市场需求回升，宏观经济增长明显受进出口影响，上半年我国经济增长的对外依存度发生了自1995年以来第二次超过45%的情况。这也使得乡镇企业得到发展机会：上半年全国乡镇企业产品出口交货值3426亿元，同比增长16%，增幅比去年同期提高8.8个百分点。

其二，出口增加不仅拉动乡镇企业较快发展，而且出现了经济效益好于生产的现象。统计显示，上半年，全国乡镇企业累计实现增加值12581亿元，同比增长12%；营业收入43573亿元，同比增长12.6%；上缴国家税金1013亿元，同比增长16%；实现利润2724亿元，同比增长14.7%。效益指标好于生产指标。

其三，乡镇企业90年代中期以来改革不断深化，机制优势进一步发挥。一方面是规模乡镇企业发展强劲，上半年全国销售收入500万元以上的乡镇工业企业累计实现增加值2407亿元，同比增长15.8%；另一方面，个体私营经济再次成为乡镇企业发展的新动力，个体私营企业实现增加值8094亿元，同比增长15.7%。特别是浙江、广东、福建、江苏等省，个

体私营企业整体实力不断增强，发展领域逐步拓宽。

其四，由于地处沿海的广东、浙江、江苏等省乡镇企业出口增长较快，拉动了农民外出打工。另据农业部农村经济研究中心的农户调查分析，今年上半年农民外出打工人数约 9000 万，与去年相比也有所增加。

二、农民收入可能增加，有利于启动内需

上述情况对于农民收入连续 3 年增长幅度下降的局面可能会有所改善。据国家统计局农调总队近期的研究表明，农民人均纯收入每增长 1%，对工业品的消费支出就相应增长 1.3%。今年农民收入如果真能够增加，对拉动国内需求会起到明显的作用。

尤其是国家 1998 年实行积极财政政策以来，农村电网改造、道路交通条件改善和电视进村工程的推进，都越来越有利于农民对工业品的消费增加。我国农村约 2.4 亿个农户家庭，1999 年，农村居民洗衣机、冰箱、彩电等每百户拥有的数量分别为 24 台、11 台、38 台。如果未来 10 年内全国 2.4 亿农户家电普及率达到 1999 年城镇居民的水平，可能会需要 2.1 亿台彩电、1.6 亿台冰箱、1.3 亿台洗衣机。如果按 1999 年产出水平计算，仅农村居民增加的消费需求就相当于 5 年的彩电产量、13 年的冰箱产量和 10 年的洗衣机产量。任何商品在农村的普及率只要提高一个百分点，就会增加 238 万台（件）的需求。由于农村居民对工业品的消费相对其纯收入正处在加速增长期，农村居民消费在耐用消费品、服务、建房和生产投资方面蕴含着巨大的潜力。

此外，按照1999年平均每个农户年内新建住房面积5.4平方米的平均造价计算，每户新建住房投资达800元左右。如果今年2.4亿农户年内新建住房面积超过12.8亿平方米，投资总额可能超过1900亿元。另外，每年约有10%至15%的农户需要翻盖房屋。初步测算，今后农民住房投资每年将在2000亿元以上。如果引导得当，并且能够以优惠政策吸引这部分投资向农村小城镇集中，就完全有可能成为“十五”计划期内我国扩大内需的一个重要方面。

三、农业滞销局面难以改观，生产和服务费用不断增加，失去可持续发展条件

我国从1992年邓小平“南巡”刺激国民经济进入高速增长以来，农村外出打工迅速增加，农业劳动力绝对量有所减少，而农机总动力、化肥、农膜、农村用电量则呈数十倍地增长。同期，农民在收割、加工、运输、育种育苗、播种等作业环节上的生产服务性消费也进一步扩大。国家统计局的农业核算资料显示，1999年农林牧渔业服务性支出达1225亿元，比1995年增长40%多，年均增长9%左右。

对此，一方面可以认为是农业产业化、规模化经营带动了农产品生产、加工、储藏、运输、销售等产前、产中、产后各个环节的独立和在新基础上的联合，这些都对农业基础设施投资增加了需求。但是另一方面，农业投资的增加，又导致农产品成本不断上涨。据农业部测算，90年代农业成本上涨年均递增10%。这导致农业特别是粮食生产的投入产出比严重不合理的问题越来越突出，迫使国家在1994至1996年连续提高

粮食的国家定购价格，却又造成改革开放20年来第三次粮食等农业主产品的卖难和积压，我国大多数农产品在价格和品质上都已经没有国际竞争力。再加上各种负担摊派到土地上，迫使农民大面积弃耕撂荒。

一般市场经济条件下，农产品滞销、价格下降所引起的规律性反映应该是削减成本，控制产量。但由于农村除了恢复家庭经营之外的其他体制改革相对滞后，尤其是在农村传统政治体制不适应农户经济的矛盾下，农村所有盈利行业的垄断程度都在加强，而这些部门的改革更加滞后，农民不得不向政府下伸到农村的垄断部门支付日益增加的“服务”费用。

农民说：“服务就是收费，管理就是喝醉。”近年来，农民反映特别强烈，问题比较突出的是医疗卫生、交通通信、文化教育等部门，越来越多的农民看不起病，上不起学，负不起电费，打不起电话。从统计局数据看，这种“服务性消费支出”占农民生活消费支出的比重已由1995年的15%上升到1999年的22%左右。

四、启示：“如果欲支农，功夫在农外”

综上所述，仍然希望有关政策部门重视我们在1993年发表农村调查报告时用的标题：“如果欲支农，功夫在农外”。当务之急是把农村经济可持续发展与国民经济宏观结构调整结合起来，改变城乡二元结构的对立性矛盾在决策上的不良影响。

如果20年前农村改革开始时我们说：中国的问题是农民问题，农民问题是土地问题。那么，进入21世纪这话应该改

为：中国的问题是农民问题，农民问题是就业问题。今年农村劳动年龄人口已经超过5亿，“整、半劳动力”过剩已经超过3亿。政府需要明确强调以促进就业为所有国策中的“重中之重”，抓紧研究就业促进法。无论任何发展规划、建设项目，都应该尽可能带动就业，宁可速度慢一些，技术层次低一些。

从近期决策问题看，在国家“十五”规划的安排上，一方面应该以政策优惠促进农村小城镇的改革与发展，推动农村过剩人口进入城镇，另一方面重视乡镇企业对解决农村过剩劳动力就业问题的特殊作用，加快适应乡镇企业发展的投融资体制改革。同时，还要打破部门垄断、推进政治改革，为促进农村合作事业发展创造必要条件。

从中长期决策问题看，西部开发是21世纪可持续发展的重大决策，应该坚持初衷，把调整东西部之间人口与资源的严重不平衡关系、启动内需并为国有企业改革创造必要的市场需求这三个方面，作为该项国家战略的主要目标。

其中，尤其要注意防止西部照搬某些东部已经导致我们受制于人的经验。既然国家以财政和政策性投资支撑西部开发，就理所当然地应该把这种中国人自己筹措的内部资金用于解决中国人自己的内部问题。而这30年里最需解决的内部问题，就是用西部调水工程开发荒地资源，用“以工代赈”和“以工授地”的方式吸引东、中部农村过剩人口。否则，我们即使在荒原上修了高速公路，留下闪闪发光的铁轨和长长的输油管线，而恰恰没有人，没有农业村落和小城镇沿途拱卫，仅仅凭借这些工程是保障不了中国西部战略安全的。

农村的真问题是什么

一、现行农业政策有可能加重我们目前的困境

当最近人们开始重视三农问题的时候，形势似乎更复杂了。因为，到现在为止我们所看到的有关政策，例如千方百计地增加农民收入，例如把农村经济作为国民经济的重中之重来考虑等等，都是非常好的提法；社会各界也普遍重视农民收入问题，这些的确是值得高兴的事情。但是讨论中似乎有这么一个跟流行歌曲差不多的现象，“今天的你我还在重复昨天的故事”，大家手中用的是“旧船票”，很难搭上解决今天农村问题的“客船”。现在出台的有关政策似乎不能解决问题，反而有可能加重目前的困境。为什么这样说？

第一，关于增加农业投人。

增加农业投人这个政策在计划经济时代是有效的，在市场经济条件下值得重新讨论。

这个政策安排的出发点，仍然是把当前复杂的农村体制矛盾问题看作是农业生产问题。从 80 年代后期以来在农村政策的思路问题上，对所谓加强“农业投人”就长期存在不同意

见。因为，在小农经济条件下这个政策瞄准的目标并不是合适的，并且，客观上导致从90年代以来，农业的成本每年上涨10%，农业主产品生产的真实成本亦即“地板价格”，长期在高于国际市场价格的“天花板价格”上运行。

更何况在现行体制条件下，加大农业投入实际上意味着加大所有涉农部门的开支。只要了解基层情况的人都知道，在所有和农业相关的产业领域，凡属赢利的部分均在政府及其所属部门控制之内；凡属收入为负的部分均在农民手里。因此，加大农业投人意味着政府所控制的涉农部门可能会得到投资，而当这些投资要求一比一配套的时候，也就都会转化为农民负担。

一般地说，在现行体制下增加农民收入，如果不配套必要的强有力的改革措施，恐怕只能是导致农业成本突然上升，农民负担进一步加重。可见，一方面上下都重视是好事；另一方面，在加大农业投入问题上，两会在讲，政府文件在讲，“十五”计划也在讲，却惟独没讲深化农村综合改革，尤其没针对性地讲怎样改革。所以，这个政策的实际效果恐怕很难达到。最近看到有个材料，山西某地搞的耗资数以亿计的灌溉工程有严重问题，揭露问题的记者反被判了12年徒刑。这个情况我没有调查，但是如果属实，更值得我们注意所谓“农业投入”背后的部门利益已经到了尾大不掉的地步。

第二，提高农业科技含量。

从目前情况看，有很多地方包括农业部科技司都说农业增加值中科技进步的贡献超过40%，也就是说农业增产主要是科技投人的结果。人们都认为这是值得高度肯定的。但另一方面，农业人均产值、农业劳动生产率和农民人均收人并不同步

增加，科技投入与农业产出的关系似乎并不对应为正值。我们知道科技投入也意味着服务成本提高，最近三年的服务成本每年上涨超过9%。所以，近几年农民收入下降，一定程度上和服务成本上涨有直接关系。

多年来的调研使我们认识到，小农经济条件下农民符合经济理性的选择，天然地是劳动密集排斥资本和技术，因为在农村资本是最短缺的，因此是最高价的，技术和服务都是要现钱的。这样就会导致小农经济条件下的分散的不规模经济，投入成本上升，收益下降。

二、农村的真问题在哪里？

直接入户调查的数据表明，最近三年，无论东部、西部还是中部，所有家庭经济条件下的农业资金和劳动力的投入产出比已经是负值。东部因为是资本密集地区，一部分转移收益相对维持了农村稳定，而中西部地区没有这种条件，出现大量的农民撂荒，实际上意味着农民破产。所以，最近才有各种反映，无论是社会学界的陆学义老先生、还是湖北的镇党委书记，都指出“农民真苦，农村真穷，农业真危险”。从经济学角度看，危险就在于农业投入产出比多年为负值。所以我从1998年就发表文章说农业到了不可维持、农村经济到了不可持续的地步。而我们现在的某些政策似乎在加剧这种不可维持的问题。

从现行政策看，90年代中期以后农民收入连续出现4年的增长速度下降，所采取的对应政策，几乎与70年代末80年代初中国农村出现黄金增长并且拉动国民经济增长那段政策如

出一辙。政策手段真的是一样的，惟独结果相反：

1979—1982 年，国家出台了连续调整农产品价格的政策，农业主产品价格调整幅度上涨了 49%，同期大规模推行家庭承包责任制接着落实 15 年不变。这两项政策在 90 年代中期重演，从 1994—1996 年，也是连续 3 年农业基本产品价格上调 105%，比上次增加了一倍；同期我们大规模落实 30 年不变的家庭承包责任制。那次价格调整和体制调整双管齐下，造成了农村经济的高速增长，而这次双管齐下造成的结果如何？我怎么想慎重也找不到合适的词来描绘这种现象。总之，同样的政策手段在不同的时代使用，效果的差别是比较明显的。

看来，一般使用政策和一般使用体制调整手段似乎难以奏效，背后隐含更多需要分析的问题，让我们简单分析一下问题在哪里：

原来我们在实行 70 年代末 80 年代初调整政策的时候，农村人口大体占 80% 左右，农业产值占的比重也比较高。而我们现在农业产值只占 17%，用 17% 的产值所产生的收益和税费，去加强基层管理，为 70% 的人口提供公共品这本身是不可行的。对这种状况怎么调整？有人提到了城镇化，也有人强调了城镇化、户口开放、土地流转等等。但不客气地说，这些也还是老话。80 年代反复被强调过，包括有的同志提过能不能通过建立土地金融工具促进土地流转。为了验证这些方面的提法我们在 1987—1998 年搞过试点，效果并不是很好。

不好的原因不在于别的，而在于当我们现在这样一个二元结构条件下，农村三要素中，土地不可能增加只能减少；因为人口在增加，所以劳动力不可能减少实际上在增加；资金因为劳动力和资金的投入产出比为负值因此难以进入农业生产，因

为资金至少要追求社会平均利润，要是劳动生产率不断下滑、投入产出比为负值，连平均利润都不可能产生，资金怎么可能进来？因此金融资本退出农村。这几年尽管银行商业化、市场化改革很成功，但对小农经济条件下的农业而言，这种改革意味着资金这个要素流出农业。那么，所谓市场条件配置农业资源怎么实现？

三、"三农问题"之不同于"农业问题"

尽管人们已经开始接受"三农问题"这个提法，但是并不理解这个提法与过去强调"农业问题"之间的不同。三农问题背后隐含着很多深层次问题，恐怕不能用一个强调农村市场化，强调农业增加更多的投入等现行的政策来解决。目前农村存在的复杂问题，是典型的社会主义初级阶段的有中国特色的三农问题，看来对这个问题的认识还需要深入讨论，不能表面化地就事论事，这是第一个方面。

第二方面，人们都在讲城镇化，这是近年来愈益普遍的一个话题，认为城镇化能够解决农业不规模的问题。我们不妨对此进一步展开讨论：

且不说现在大城市吸纳农民的能力已经下降，从长期分析来看，即使我们加快城市化到2030年可能实现50%城市化率（这是在决策选择完全正确的情况下我们可能达到的目标，如果决策选择不正确，能不能达到还是个问号），到那时我们是16亿—17亿人口，按16.8亿计算仍然还有8亿4千万人生活在农村；而在城市化加速阶段，按正常的城市化发展速度和规模来看每年被征占的土地至少在1200万亩以上。也就是说30

年后，无论按新口径19.5亿亩算，还是按老口径14.5亿亩耕地算，都要减少3亿多亩，人均耕地面积也实际上会减少更多。在这种情况下，农村这三个基本要素的配置关系能调节得了吗？这个基本国情矛盾制约是一个大问题。

还有一个大问题，就是农民的社会保障问题。中国之所以能够成为最终产品出口大国，靠的就是劳动力成本低廉。比如，去年中国仅出口的鞋就够美国人平均每人7双，这是极廉价的恶性竞争的结果，美国连贫困人口都在超级市场用车推鞋子、衣服。以我们有限的资源、最便宜的劳动力生产出来的产品，在那里实际被大量浪费着。尽管有人强调出口品有消费刚性，不可能减少多少，但确实可能减少而难以再增加。在劳动力供给绝对过剩的条件下，劳动力价格不可能提升。以去年看，尽管外出打工人口9500万，农村流出的人口总规模超过了1个亿，农民的收入还是增长不快。

因此看来，靠出口拉动这是个说法但似是而非。因为东部地区吸引中西部地区的劳动力打工节省了很多成本，主要节省的是农民进入东部地区打工的全部转移成本。没有任何一个东部企业家为农民打工者支付路费、办证费等，只是开几百元月工资而已，且工资水平10年不变，基本上是恒定的。这样，当出口绝对值增加的时候虽然带动就业和打工，但并不意味着收入水平增加——只是就业人数增加导致绝对值增加。况且，流动打工人口没有社会保障，这些人的基本社会保障仍然由他们在本村承包的土地承担。

我们绝对没有条件、不可能由国家来提供占70%的农村人口的社会保障——在17%的产值水平之下的农村社会保障国家是提供不了。我曾强调过，农村改革这种诱致性制度变迁

的发生，客观上表现了一种交易的结果。国家在允许社区占有所有权、允许农民以大包干名义占有土地使用权的时候，向农民让渡的是什么呢？让渡的是农民承包的那块土地必须承担农民的社会保障。作为社会保障资料的土地又怎么能进入市场？在国家不可能提供社会保障的条件下，如果随着人口增加土地减少，农民的社会保障迟早会成为问题。

四、解决三农问题的新思路

我们做了10年的实验才发现，在完全不牵涉所有权的条件下，农村土地自发流转实际上是大量发生的。比如，农民要出去做买卖或打工，土地总是要转给别人的。如果土地不能给他带来收益，甚至可能带来负收益的话他当然就撂荒了，那也是一种使用权的暂时放弃。而土地所有权的流动则是另一方面的情况，其中一个根本问题是，在国家垄断一级市场条件下，农民不能享有农地向非农地转化过程中几何级数的增值收益。按农地计算的土地价格补偿其实不值多少钱，仅仅只是农业内部转移（实际大量发生的是这种转移）产生不了多少收益。

因此，我们需要认真清理以往的政策思路。

第一，放开那些仍然有赢利条件的涉农领域，比如说生产资料供应、农产品的储运、销售、加工，农业金融、保险等，允许农民组织起来的合作组织进入这些可以通过规模经营产生收益的领域。我们上面已经分析过了，纯粹的农业领域已经没有效益可言，如果在农村政策安排上能够做到放开垄断，让农民组织合作社进入来形成一点规模效益，反哺农业，至少目前还能够保住农业不破产。无论是农业金融、保险还是加工、购

销，这几个领域在没有引入国际竞争的时候应该还是有利可图的。

第二，免除一切农业税。土地是农民生存保障资料，没有任何国家对社会保障征税。搞税费改革的设想，应该是很技术性的，但客观上仍然有不可行的问题，因为没有任何政府能够面对9亿农民按他的实际生产经营销售去征税，交易成本太高。我们做过这样的实验，征的4万多元钱的税中，3.9万多元钱又投了进去。这样，不如干脆放掉农业税。历代的封建统治者当农村走不下去的时候也都是免赋税的，我们现在的税费改革按照农民实际收入测算下来实际上比以往的“什一税”高50%，如果按现金收入计算超过30%，这么高的比例在中西部怎么能推行得了呢？所以只能免税。比如，为了确保近期农村稳定，先实行3年免税应该是可行的，或者在中西部农村实行免税。

以上两条是东亚小农社会普遍采取的政策。无论日本、韩国，还是我国台湾省，只要在小农经济条件下，这都是普遍采取的政策。

第三，如果免税，庞大的县乡政府怎么开支？我们说同时要配套基层管理体制改革。乡政府现在不是六套班子“七所八站”吗？按目前的发展趋势和所谓改革，似乎是要把他们改成“七局八局”。应该把乡政府改成乡公所，乡公所只是一个上情下达的机构。

配套的改革，一是各村落实自治法，村自治组织直接对县。各乡镇范围内的各村选出代表联合组成合作社理事会直接行使职权，控制乡一级的信用社、供销社、粮站、农机站等涉农部门，决定其服务和收费。这就把2/3的乡级开支变成了合

作社组织开支，它也就没有收费权了，收费取决于人家需不需要服务。二是镇改建为自治政府，其自治权和村民自治的权利是相等的，镇不得剥夺有自治权的村。这就打掉了城镇化过程中伸向农民的手。

第四，国家在继续维持土地垄断征占的条件下，原则上土地垄断征占所产生的批租收益定向用于无地农民的社会保障。把这块土地转让产生的增值收益作为土地基金上市，产生的收益用于支付无地农民的社会保障。这部分增值收益是个不小的数目，如果按每年1000万亩的征占幅度算，基本可以支付无地农民或者赤贫人口所需要的社会保障。

这样算下来，可以向农民减几百亿的税，减掉1000万左右的农民所承担的基层政府人员或基层公职人员的开支，每年可增加数以千亿计的无地农民的社会保障基金。如果按这几个大政策走下来，就可能相对缓解现在农村的困境。

第五，国家支农资金不要投到部门，不能让部门把国家投资作为获得部门收益的资金。要作为股权投入到农民合作起来建立的加工、流通、金融、保险等组织中去，国家占有股权，但一定期限内不分享收益——收益可以作为积累反复投进去。从而加快农村规模经济主体跨越资本原始积累阶段。

此外还应该考虑农村可持续发展的需要，按照一定比例，比如国家股权收益的60%用于农村社会事业，如农村妇女、教育、医疗等。要用法律规定国家投入的股权所产生的收益用于农村社会事业，另外一部分用于这些合作事业的积累。

五大政策，五管齐下，才有可能综合治理解决现在农村问题，只有这样走才有可能解决小农经济条件之下，农业不可持续、农村没法发展、农民过于贫困的问题。否则，长治久安维

持不了几年了。

20世纪农村发生过两次大的高利贷狂潮，一次是国民党晚期，一次是90年代。1997年我们曾经建议过，假如按现在银行商业化改制的趋势发展下去，必然导致商业金融退出农村，必然导致农村高利贷重新占领农村信用市场。结果从1997年开始，确实大量发生了农村高利贷。我去年的调查涉及40多个村，15个省，民间借贷的发生频率是95%，高利息借贷发生的频率是85%。农民高利借贷中33.8%是生活性借贷，因为农民必须消费；另外29%是应付垄断性消费，是必须支付给教育、医疗等部门的垄断性消费；只有11%用于农业生产。现在大家的呼吁和各地方的反映很强烈，所以，真的需要有一个综合治理的政策解决三农问题。

市场化改革与小农经济的矛盾[①]

解决农村经济问题要有理论创新和体制创新。因为即使能够按照原来的成功经验安排政策，也很可能仍然解决不了现在的农村经济问题。

一、银行商业化改革与农户资金需求高度分散之间的矛盾

在坚持市场化取向的改革进程中，银行的商业化体制改革要求银行完全按照市场经济的运行机制来判断其经营行为，从金融部门看这当然无可厚非。但从中国农村发展的需求看则应该另外评价。因为，商业化的正规金融机构是不可能适应农户由于高度分散并且兼业经营而提出的资金信用需求的，商业银行和小农经济这两方面的对接有问题。我认为，农户经营高度化分散是其根本特点，银行的商业化改革也确实要求其追逐利润，规避风险。所以，银行和农户任何一方都没有对错之分。

---

① 根据2000年12月在中宏网与《中华工商时报》联合召开的《中国宏观经济形势世纪论坛》的发言整理。

目前的问题是，农村资金的短缺使之成为极度稀缺要素，严重制约了农村经济的发展。主要问题不是农户资金需求不足，也不是政府不想加大农业资金投入，而是市场化取向的银行商业化改革的必然结果要求其退出农业。

农户的资金需求一般具有分散、小额化、周期长、风险高、不易监督的特点，银行如对其贷款，利润比较低。而任何银行所追求的利润只能来源于相对有规模效益的贷款。因此，这就导致了资金的需求和供给两方面不对称。不对称的根本原因在于信息不对称——银行没有办法了解农户的贷款需求，农户也不可能拿出详尽的贷款报告给银行，不可能走目前的金融程序向银行申请贷款。此外，农户没有资产抵押条件，即使可以用土地抵押，银行也难以收回这种隐含农民社会保障的抵押品。实际上如果不使用特殊的或暴力的手段，就连高利贷者也难以收回农户借款时的抵押品。

从近几年对农户的整体调查情况来看，农户的存款增长幅度大于其贷款增长幅度，因此有大量资金从农村流出也是一个必然的趋势。表面形式就是农业银行以及农村信用社吸纳农村的资金有所增加，银行给农户的贷款却是减少的。农民的信用需求能够从银行和信用社得到满足的只占到24%，连1/4都不到，这就证明了我们刚才的假设：市场化导向的银行商业化改革的必然结果是其退出农村信用领域，银行的资金供给与农户高度分散的、自给自足和半自给自足的、生活性需求与生产性需求混合在一起的、小额的、周期长的、风险高的、监督不易的资金需求之间信息不对称、体制不对称，其严重结果是导致农村资金要素匮乏。

作为龙头要素和最具组织作用的要素——资金，它如果退

出农业，就会导致任何力图加大农业投入的政策措施都不能落实，增加农民收入的良好愿望只能落空。这就会引出一个问题：在整个国家坚持市场化改革取向的同时，农业经济无法实现市场经济。因为市场这只看不见的手，它调控的是在边际收益递减的规律作用之下那些递减的要素，使那些边际收益可能递增的要素替代那些边际收益递减的要素。

为什么要素的边际收益递减呢？很明显，资金要素在农村是过度稀缺的。因此就必然会产生这样一种现象：在农村搞高利贷是最赚钱的。资金要素的边际效益是上涨的，但由于银行资金供给与农户资金需求之间的矛盾，资金没法通过国家金融部门进入农村，使农村成为资金要素过度稀缺的一个领域。土地要素也不能增加，因为它是人均占有的，而且由于土地承担农民的社会保障，所以土地要素的流转比例低。因此，尽管劳动力要素的边际效益降为零，甚至是负值，它也不能被替代。

因此，用市场这只看不见的手来自发调控资源，在农业生产领域很难发挥作用，用市场这只看不见的手来调控农业结构更有可能会出问题。当我们的政策取向是建立在这样一个基本思路上的时候，农业、农村经济所遇到的困难与这种政策取向的善良愿望之间似乎就出现了不相一致。

二、中国的农村经济问题不能靠外资来解决

90年代后期城市经济的发展在一定程度上是靠外资不断增加来维持的。那么，农业经济的发展能不能靠外资呢？我的回答是不可能。因为，外资是不会投向高度分散的、自给自足和半自给自足的、生活性需求与生产性需求混合在一起的、小

规模的、周期长的、风险高的农业经济的。因此可以说，既不能按照城市经济发展的思路来解决农民、农村和农业问题，也不能靠外部市场来解决农业和农村经济问题。

简单地强调用市场化的路子来调整农业结构可能走不通，因为单纯开展“农业”的结构调整已经走到头了，90年代中期以来的两次大幅度提高粮食收购价格，导致农业主产品的成本在“天花板价格”（国际价格）之上，此后小农经济条件下惟一能够维持农业简单再生产的内在机制，是农民在家庭经营内部自己把劳动力的收益降为零，甚至是负值。在这种情况下，对农业的一切政策设计，包括政府对农民直接进行补贴，其效果都不可能明显。

三、农村政策研究应该体现“实践是检验真理的惟一标准”

从以往的经验看，一方面我们认识到，市场化的制度最早是在中国农村经济体制改革中被借鉴的，那时候的城市仍然在维持计划经济，并且由于政府对农村采取休养生息的让步政策，放开了对农民的人身控制，因此，农村的市场经济制度并不是被设计好、被推行下去的，实际上是在农民作为利益主体的条件下，自发地与农村传统制度结合，才发挥了市场的作用。

另一方面，后来农村发展面临困境的重要原因之一，则与城市改革从原来的国家计划经济体制转变为部门垄断体制以及在国家大规模对外开放进程中部门垄断与国际资本结合有关。这显然已经导致农村经济外部环境发生根本改变。以往的教训表明，再单纯地强调农业的市场化改革解决不了农村经济的复

杂矛盾。如果政府真的想扶持农业，必须从国家安定团结的大局出发，放开某些垄断领域，让农民合作经济参与进来。

四、农村经济发展对策的深入讨论

第一，中国农村是典型的小农经济，必须用适宜小农经济的思路来解决农业问题。

首先要看到，我国的小农经济中，以种植业为主的农业，其投人产出比下降为负值其实是个必然的过程。要想有针对性地进行理论创新和体制创新，就不能照搬西方，而东亚小农经济社会模式的基本政策安排——东亚模式——是更值得我们借鉴的。东亚模式的主要特点就是对农民合作社采取特殊政策放开农业外部规模经营。因为纯粹的农业生产没有规模效益，政府对农民进行补贴又由于交易费用太高而不可能补到每个单一的农民头上，因此，只能靠农业外部规模来补充农业内部收益下降的损失，政府只能是放开与农业相关的领域，让农民合作经济进人。与农业相关的这些领域包括：农村信用、保险、生产资料购销、农产品的加工，以及农副产品的批发等。所有这些农业生产外部经营领域都能形成规模、产生利润，而惟独种植业产生不了利润。外部合作经营所产生的收益必须通过合作社内部收益分配补贴到种植业上去，否则东亚小农经济从事的农业就很难持续下去。

其次是政府对农业的投人要针对那些有组织的合作社，而不是直接投给农户。这还是由于政府与单个农户的交易成本过高。近年来提出的粮食流通体制改革、税费改革等政策都是以为政府可以与9亿农民进行直接交易，其实50年的经验教训

证明这是做不到的。政府能做的是，对农村的投入和补贴不是用于部门或者部门下设的企业，而是直接用于农村基层合作经济组织。比如，政府对合作社的农产品加工项目投入，政府投入可以计股（政府股权甚至可以占到50%以上，保证政府投入的资金不被私人占有），但不能拿回收益。政府股权收益只能通过合作社内部分配用于农业生产补贴和农村公益事业开支。

不过，即使我们采纳了日韩台的合作经济模式，也仅仅意味着我们将小农经济条件下必然不断推高的农业生产成本消化在其他涉农行业领域返还的利润之中，而这并没有解决农业规模不足的根本问题（美国劳均土地面积为800多亩，中国仅为4亩多，相差200倍），中国的农业依然无法与国际上的规模农业去抗争。

第二，现在必须尽快启动城市化，否则就很难解决农村经济结构调整问题，也难以带动国民经济整个一盘棋的发展。

这已经是被政策理论界自从80年代中期以来谈了15年的老话题。按说已经没有再讨论的必要，当务之急似乎只是如何操作的问题。但是，如果站在新世纪的门槛上"放眼全球"，如果考虑到21世纪中国所面临的国际环境，我所做过的关于加快农村城市化一切分析，就变得几乎没有意义。因为进一步的分析是，如果按照1998年年底中央经济工作会议所定义的将来在21世纪的国际垂直分工体系中，中国所能够扮演的，只能是以廉价原材料和劳动力生产最低价格的一般制成品的角色的话，其结果可能要求我们只能像当年搞工业化的资本积累那样维持城乡二元结构，才能保证劳动力的低成本，否则追求高增长的中国经济就走不下去了。

如果人们能够把复杂经济过程的最后结果进行认真归纳研究，就会发现历次的中国经济危机都能软着陆，其苦果最终是由“第三世界”——中国内部第三世界——的广大农民来承担的。纵观中国50多年来的经济发展，最后的结论是很清楚的，我们现在的决策思路具有天然的符合中国国情的合理性。

看来，如果不认真考虑国家的可持续发展战略，仅仅个别地讨论农村经济领域中的问题和对策，很可能事半功倍。

农业与国民经济的累积矛盾

——兼谈当前深化农村改革的主要措施①

一、问题概述

从现象上看，1999年夏粮像90年代的其他年份一样，仍然保持丰收景象。农村社会相对于城市而言基本上能够保持稳定。但在90年代农村政策的影响下，农业效益、农村就业和农民的收入、投入连续几年下降，使农业与国民经济长期累积的矛盾正在释放并且显化。主要表现在：

首先，90年代以来农业生产成本年均增长10%，国家价格政策隐含的收入补贴对9亿庞大农村人口不仅如杯水车薪，填补不了农业内外部的收益差别，而且推动主要农产品价格高于天花板，使我国农产品不可能有国际竞争力。连带出现如下

---

① 这是1998年夏天为参加北京天则经济研究所形势分析会起草的一篇发言稿。后来在1999年春天的会上和夏天在中国体改研究会的形势分析会上再次作发言时，都只对此文作数据修改后继续使用。由此可见：一是那几年的问题没有根本上的改变，只是问题一年比一年严重；二是我经常以不同方式强调中国没有纯粹的农业问题，我们有的是“三农问题”。

影响国民经济的矛盾：

其一，在农产品全面卖难压力下，1998 年价格指数下降为 -3.6%，比全国物价 -2.6% 的指数还高 1 个百分点，与 1994 年农产品价格上涨对全国物价指数的影响相似。因此农产品的市场制约不仅使农业结构进一步调整的余地日益缩小，而且加剧了国民经济的需求约束问题。

其二，当前提出的对农业品种和质量结构问题进行调整的政策，“70% 的农民生产、30% 市民消费”使市场容量有限的矛盾日益突出。如果城乡二元结构的体制矛盾不改变，9 亿农民仍然维持半自给自足的状态，扩大内需的政策就难以奏效。

其三，粮食三项政策没有贯彻落实的条件，导致库存 4700 亿斤商品粮几乎达到每斤 1 元的程度（财政补亏约 1800 亿元、银行挂账超过 2300 亿元，并且每斤每年继续增加 0.2 元）。1999 年各地政府大幅度减少收购量，有的省比上年减少 38%，粮食部门也只能“拒收限收，压级压价”，粮改进入恶性循环。

其次，农业劳动力和资金的投入产出比 1997、1998 年均为负值，农业人均剩余聊胜于无，导致农民人均收入在改革开放 20 年来第一次出现两年连续下降；农户家庭的户均收入下降 3.25%，比人均收入下降多约 1 个百分点。其结果为：

一是导致县以下乡、村两级消费占全社会商品零售总额的比重仅为 27%，生产资料和耐用消费品购买、农业和乡镇企业投入都少于上年，农村市场实际上不可能为国民经济增长作贡献；

二是乡村两级权利膨胀、吃财政饭的人口增加，使基层政府不得不横征暴敛。但是，在大多数传统农区，一方面政府与

9 亿农民的交易成本增加到无法交易的程度。另一方面农业不仅不能维持自身的可持续发展，而且已经没有再向基层政府上交税费的能力，使农民负担必然加重。自 90 年代建立乡镇财政、特别是 1994 年分税制改革以来，农民负担问题集中在农民的合同外负担。主要是教育双达标、水利建设、乡村道路和电网改造等集资负担较重，电费过高。此外，一些地方平摊屠宰税和农业特产税，强迫借贷或强行拉走农民生产生活资料来强制农民交纳各种税费。

再次，农村资金运行状况恶化，高利贷泛滥、乡村债务增加。按照现行金融改革的要求，农业不仅没有融资条件，而且必然使农村资金长期净流出，农村普遍泛滥的高利贷只能与地方权利结合：一方面国家农业金融机构在商业化改革中已经脱离了无利可图的农业生产领域，信用社在不良资产比例过大的压力下，也只能以有限的投入在利润高的领域中放债逐利。另一方面基层政府和乡村组织各种开支不断增加，遂以各种名义举债，致使乡村债务数额加大，涉及面广，增长速度快。据对 7 省调查，乡级平均负债约 200 万，村级约 20 万。在农村资金过度稀缺的影响下，有现金的单位甚至借机由干部发放高利贷，再摊派到村组，最终转化为农民负债。

另外，乡镇企业产值可以达到预定目标，但收入、利税等实际增长水平 1998 年低于产值约 50%，1999 年上半年略有回升但仍然增长乏力；乡镇企业没有“国民待遇”，得到的投资从 1996 年的 3500 亿连续下降为 1998 年的 2500 亿；企业受融资困难影响而大量倒闭，维持存活的效益不断下滑；乡镇企业已经不可能再吸纳新增劳动力，而且，近年来在乡镇企业大规模私有化改制同时，出现“离农倾向”：

其一，连续2年排斥就业。1998年农村劳动力回流2.46个百分点，农业劳动力的利用率仅为66%。

其二，不再承担“以工补农”，乡村的社会保障和其他公共品开支等国家不可能承担的义务。

最后，乡村财务管理问题突出。由于长期忽视农村基层组织制度建设，乡村集体资产“家底”不清，产权不明，平调、流失的现象严重。尽管农村89%的人口在平均收入之下，贫富差别越来越严重，安定团结的局面难以维持，但大部分农村缺乏社区内部资源、收益的整合能力，在自上而下的公共品供给体制的约束下，社区自治也难以对内部事物进行有效管理。

问题的本质是：两个基本矛盾（两个基本矛盾即人地关系高度紧张和城乡对立的二元结构）制约下小农经济不规模的问题，本来就会使农业剩余继续减少和农村资本加快净流出。由于事实上已经没有农业剩余，建筑在剩余分配基础上的庞大的农村上层建筑亟须改革，否则，尽管不至于轰然倒塌，但正在逐渐（有些地方已经）变成农民的对立物。

最近几年问题越来越严重的根本原因在于，随着“金融资本异化于产业资本”的所谓宏观改革的深化，必然把历史上“资本异化于劳动”的城市工业化和后来形成的“资本增密、排斥劳动”的累积矛盾释放出来。

二、解决当前问题的主要措施

预计1999年农业生产和农民真实收入可能都有所下降，“大包干”形成小农经济以来，农村长期积聚的各种矛盾将会进一步暴露，对国民经济的不利影响显化。有鉴于此，国家应

该认真改变片面追求增长的发展战略，强调实行可持续发展。

针对上述问题的重点调整有四个方向：一是开通城乡，加快农村2亿过剩劳动力的非农就业与城市化，形成规模消费，拉动第三产业，保证经济良性发展。二是加快西部投资开发、缩小东西差距，以南水北调工程和优惠政策促进过剩人口和劳动力向西部迁移，以改善人地关系、提高农民收入，保证农村社会的稳定。三是国际竞争压力下农业的结构调整和资源生态环境的保护。四是农村基层民主与适应自治社会的政治体制改革。具体如下：

国家宏观调控尤其是财政、金融政策要与上述农业与农村的可持续发展的政策调整相结合；鼓励发展中小企业和与之相关的民间金融和区域资本市场。对现在人口不规模的600个中小城市、2800个县市和18000个县以下建制镇的户口、就业、教育、医疗和社会保障等限制农村人口迁移的旧制度完全放开。以国家投资债券和税收、金融等优惠政策鼓励东部资本和产业向西部转移；尽快启动南水北调工程附之以必要的“以工代赈”、“以工换地”等政策，促进中部过剩农村人口和“三峡工程”淹没区人口向水利工程受益地区迁移；有计划地加强西部工业化和城镇开发中的环境保护。

在推进基层组织建设和农村政治体制改革相结合的管理体制改革的基础上进行税费制度综合改革。农村建立约5万个乡镇级政府——“史无前例”，乡村基层组织制度不适应家庭承包制的问题，至今仍是农村可持续发展的重大的制约性障碍。考虑到在全面进入市场经济的条件下，寄希望于国家财政对乡村公共品开支负责，或对弱质农业和低收入农村人口予以较大幅度补贴，都是不现实的。因此，改革不同层次的地方政府体

制，调整部门利益关系，则可能是彻底解决农民负担问题，改善政府宏观调控的必要前提。今后的设计是与针对多数传统农区特别是贫困地区农民负担屡治屡发，而农村基层的组织体制和管理制度长期薄弱的问题，在抓好各项农村基本经济制度建设、充分发育农村经济主体的前提下，乡级进行“撤乡并镇、清财转社”，村级开展“普选、自治、合作”为主的改革；明确规定乡、村两级合作社作为财产主体和纳税主体，农民在社区内的农业生产只向合作社缴纳地租（承包费），不再承担其他税费；最终通过夯实基层自治形态的组织制度基础，来保证国家长治久安。

贵州扶贫体制改革中几个值得重视的问题①

近年来我曾经在毕节试验区3县1市专门作过扶贫体制改革调查，后又陪同联合国开发计划署和经贸部的中外官员、专家，考察了安顺、黔西南两地州的4个县，进行小额贷款扶贫的评估和项目调查。加上以前来过3次，总体上对贵州的扶贫问题有了一定的了解。

一、扶贫投资与财政体制问题

正如贵州有的领导同志所说，近年来贵州的扶贫问题实际上不是投资力度不够大，也不是政府不够重视，而是怎样形成合理的投资机制的问题，是怎样深化扶贫投资体制改革的问题。

我在调查中，对各县统计资料进行了相关数据对比分析，认为贫困县的投资效率不高与财政转移支付有关。由于贫困县地方政府所得到上级财政转移支付中，有相当一部分是县级地

① 根据1998年到贵州毕节地区考察农村改革试验区工作时作的报告整理。

方国有企业上缴税收的返还，就是把贫困县政府收的中央税，返回来作为上级政府对地方的财政定补。这种制度在客观上可能形成压力，使得地方政府只好把地方投资、银行贷款等，更多地投向县属国有企业。因为这些贫困县民营企业大多数还处在初期原始积累阶段，纳税能力低，而且企业不仅规模小，在布局上又是高度分散的，即使征税，成本也太高。因此只能靠对国有企业增加投资，以保证企业能够运转、上缴税收，再通过财政转移支付返回给地方政府。

但是，全国的县级国有企业中的70%是亏损的，贫困县国有企业的亏损面更大。在这样的财政制度压力下，政府与国有企业好比打上了"死结"。对这些地方国有企业投得越多，企业就必然越多地依赖外延扩张，而不是深化企业改革。因为如果企业能继续这样轻易地得到新的资源和投资，就不会重视自身的改革和机制的转换。致使无效益的投资膨胀，粗放经营的问题加重。这是贫困地区企业改革难以突破的制度因素之一。

实行这样的财政转移支付办法，虽然短期看使贫困县保证了基本开支，但同时会促进地方政府更多地把资金投向国有企业。而本来有效益的民营企业和其他地方集体企业，以及开发性农业等，则可能得不到或者少得到投资，而且还客观上造成银行资金占压越来越严重，从而形成恶性循环的局面。

从全国情况看，资金占压过于严重、社会有效投资不足的问题非常突出。于是人们提出引进外资，贫困县则提出要进一步吸引国内外投资。但是从近年来的引进外资情况看，贫困县的成绩并不如意。因为外来投资者要进行当地投资环境调查，其中重要的是评价地方项目的投资质量。显然，就贵州目前这种投资与财政体制相互作用所产生的问题来看，吸引外来资金

仍存在诸多制度障碍。

二、基层组织薄弱、制度空白，各级政府基本上无钱办事

如果说现行财政转移支付制度解决不了贫困地区的发展问题，那么，哪怕是能够有助于贫困地区维持现状，也算是达到目的。可实际上，这个最起码的一般要求也不能实现。基层组织薄弱、制度空白，各级政府基本上无钱办事，是目前贵州和其他不发达地区都面临的问题。在农村，基层组织、制度一片空白的问题不解决，会引发更多、更严重的问题。如人口政策落实不了，人地关系越来越紧张，就是因为基层没有一个可落实政策、可办事的执行机制。

这几次到各县调查，所到之处都尽力到村到户作访问。看到有的农民"有孩子没房子"，茅草棚子几乎要倒塌，家里破破烂烂；有的正在远处陡峭的山上烧荒。要找村干部不容易，即使找到了有的也说不清楚本村情况。在有些乡镇，主要领导大多数住在城里，一般干部们即使想管事，也难得有下去管事、办事的条件。这些现象可能是个别的，但确实发人深省。

尽管基层税费负担轻是好事，但另一方面又要看到，农村几乎没有保证国家政策落实到位的组织机制。在我们调查的贫困山村里，农民形不成正规组织，农村没有起码的组织和经济功能。村和组干部除了上级发的微薄的工资，没有其他工作经费，仅仅能做一些带路和民族语言翻译工作。其中值得重视的是，即使财政转移支付足额到位，也只保证核定编制内的县、乡政府人员开支。于是，有本事的人为了捧"金饭碗"，就尽

可能往乡以上政府和部门里挤，编制外人员就得“想办法”才能吃饭。农村的公共品开支没有来源，公事没有人管，政府有关政策措施还是落实不下去。

三、资源短缺与需求约束

更严重的问题是，人们习惯按照传统方式进行扶贫开发，但可供传统开发的资源不足，农村产业结构调整潜力也有限。

比如“四荒”资源，政府统计的四荒面积可能与实际有出入，因为农民已经把能开垦的山坡都种了庄稼，大凡有一捧土的石头缝里农民都点上了玉米。如果把这样的四荒资源转让给投资者，就可能会引起和农民的冲突。这方面据了解已经有不少案例和反映，应该引起足够的重视。

从另一方面看，其实这几年大多数贫困地区都是利用现有的资源进行了结构调整。地方政府能够做的工作差不多都做了，应该说已经很到位，力度也很大。但结果受制于市场需求不足。各地无论让农民上什么项目，都可能出现“卖难”。

这也与全国宏观经济形势有关。1995 年以来，中央决策层和有关研究部门也在讨论怎样解决全国性的有效需求不足的问题。因为全国产品积压现象相当严重，消费品工业普遍开工率不足。即使在浙江义乌——这个全国小商品交易最发达的地方，也出现了“有场无市”的现象，新建成的大面积的市场上只有卖的，没有买的。因此可以说，需求不足对发达地区和不发达地区的进一步发展，同样都是严重的障碍。

近几年，由于国家大力发展基础产业，着力解决“瓶颈”制约，无疑已经取得很大成绩。但目前出现的新情况是，不但

一般消费品，连过去的瓶颈产品也出现过剩，也受市场需求不足的制约，煤炭、钢材、玻璃、水泥、木材等都积压，电力都卖不出去。过去说交通是“瓶颈”，现在公路、铁路运力也过剩。有人因此说，全国已进人了买方市场，或称“市场需求约束阶段”。

联系到东部地区实施部分传统产业向中西部转移的动态，从一般规律来看其实也可以认为是“甩包袱”！既然在东部地区原本就受市场需求的制约，转移到中西部地区照样逃不出市场需求不足这个框框。对贵州这种欠发达地区来说，按照“梯度理论”，确有必要跟着东部地区调整经济结构，但如果接受东部发达地区落后产业转移，接受过来后是否又会受到生产过剩、市场疲软影响？值得认真讨论。我认为贫困县不能按照“梯度理论”，照搬东部发达地区的发展模式，要认真调查研究，走出符合西部实际的发展路子来。

四、几点建议

以上三个情况都属于亟待解决的问题。对此，省的决策部门和扶贫主管部门做了大量调研，可能已经研究出了切实可行的解决办法。我认为有必要提出“通过综合改革，统筹开发”来促进不发达地区经济发展的思路。目前要重视解决以下几个方面的问题：

1. 不发达地区要加强县乡两级国有企业和乡镇企业的改革力度。

不发达地区所有地、县属企业都属于“放”这个范畴，越包起来发展越慢。只能通过产权制度改革来解决这个问题。

首先通过改革财政定补方式，切断国有企业和政府联系的“脐带”，彻底改变以往谁当县长都让国有企业拿钱，越亏损越要拿的局面。这样做实际上是吃社会存款，越吃坏账越多，有效投资也就越来越少。

因此我认为，企业改制的前提是财政体制要改革，要解决政府财政、银行与地方国营企业联手吃社会存款的恶性循环。先抓试点，省级地方财政可以调整转移支付的方式，对贫困县保证财政定补额度不变，但不再只是让地方政府依靠国有企业上缴返还，而要考虑用另外的有利于企业改制的方式。这不是财政部门一家能够解决的，要党委加强领导、政府多部门配合解决。一方面要有当年毛泽东带领红军从井冈山撤出来“不怕打烂坛坛罐罐”的改革勇气；另一方面也要妥善处理企业改制中的职工问题。

企业改革中发生矛盾，实际上问题在于过去有些改制不符合宪法原则，忽视了劳动者剩余价值在企业资产中的份额，而不在于国有企业工人素质差，要求多。解决这个问题的关键是，中小企业要把让职工占有大部分股权作为改制的核心内容，进行以股份合作制改革为主的产权制度建设。

地方国有企业改革。一般搞租赁、转让、股份制都不难，因为至少上级主管部门在改制中有收益。但实践证明这种“资本统治劳动”式的改革不受工人欢迎。对政府及其部门而言，尤其难接受的是职工股份合作制，因为这样是还权于民，还产于民。折中的思路是，政府主管部门占有一定比例（不超过15%）的企业债务核销之后的净资产。工人按照工龄和贡献来占有企业剩余资产。如果企业有效益或者有潜力，还可以规定让职工按1:1占有股权，即交现金与无偿量化各占一半

（职工没有现金可以先挂账，不能强制收取）。这样做既有可能使企业资产规模增加，又不加大地方对县属国有企业的投资额度，有可能减少新的占压，把资金和企业都盘活。

2. 争取地方融资和资源开发权利，加强综合开发

在条块分割的体制条件下，贫困地区除向国家要投资外，党委、政府应该要特殊政策，主要争取两件事：

其一，争取地方融资权，或者能够海外上市吸引外资，就像发达地区在香港上"红筹股"的那种渠道。设计出贫困地区可能有开发潜力的概念、题材，包装到地方综合性的投资开发公司里面去，由国家特别批准海外上市。

前提是企业产权要改造，地方资源的产权也必须清晰。当上文所述国有经济改制和其他经济成分充分发展的改革发动起来时，就可以把各种各样的投资重新组合起来，组建投资公司或投资基金，形成在资本市场上可以进行交易的"产品"。前几年就应该争取贵州的资本经营公司在香港上市，因为一旦上市，就可以争取把地方资源开发的炒作题材在香港发"红筹股"，可以多筹集发展资金用于基本建设。这是直接引入外资，也引入了外资的管理，实际上是引入了一个新机制。

现在按说是不缺资金的，全国社会存款有5万多亿，四大国有银行算账存贷相抵有几千亿资金没有投放出去。贫困地区要优先发展资本市场，因为贫困地区真正缺的是资本市场。各地都搞交易会，可是靠交易会等形式吸引不来成规模的基本建设资金。根本的问题还是要发展资本市场。

其二是争取地方资源开发权利。现在这些权利是以国家为名的公司垄断。例如煤炭的开发，公路、铁路建设等，都是集中在垄断部门手里。要争取在国家统一规划的前提下，地方有

资源的部分开发权和受益权。

就像毕节地区，资源丰富但无权开发。贫困地区如果不把地方资源开发权利争取到手，综合考虑开发规划，恐怕单独搞哪一项都难以奏效。毕节土地少，人多石头多，但有100多亿吨优质煤的储备，如果中央给地方以特殊政策，允许地方政府把绝大部分原来分别属于条条系统的扶贫资金重新组合，用来建立地方性投资集团公司，就能够在开采煤炭的同时，通过以工代赈形式组织劳动力挖煤、烧水泥，打石头、修水泥路。同时，在经过改造的公路沿线搞"长防"、"坡改梯"，沿路办厂建镇。这样一来沿路建设中受到工业锻炼的、最有可能组织化的农民就可变为城市人口。一方面农村人口减少，人地关系缓解了；另一方面小城镇发展起来，成规模的消费市场也就随之扩大了。这样不仅将会取得预期的扶贫效果，而且会有效地促进贵州全省经济发展。如果不改革，仅仅按常规办事，那么这件事情分头切块到哪个部门来搞，都难见效。

如果针对前面几个问题的改革能够做到，贫困地区的地方政府争取特殊政策能够搞投资基金，争取到资源开发权，并能够有基金海外上市权，就等于争取到了内地办"特区"权，就可以用本地资源开发权利作为国内外融资的基础。说透了是要打破条条主政垄断经营的局面。这是真正切中要害的问题。

欠发达地区要改变观念，北京各部门或者国际组织的人来了就该吃苦，一定要让他们看最贫困的地方，让他们知道这里百废待兴，知道这些地方为什么要求资源开发权和受益权，理解地方政府这种要求是完全合理的。

3. 大力发展包括集体经济在内的非国有经济

如果国有企业改革不力，则发展非国有企业也很难，因为

绝大部分资金都已经投放在国有企业了。必须改变资金投放形式。不发达地区可以考虑以适当的优惠政策，鼓励外地和本地的非国有经济进入那些政府控制较弱的领域，或者国营企业没有完全覆盖的领域。比如参与地方资源开发；农业产业结构调整；农副产品流通等。这样能够与开发过剩的人力资源相结合，产生可供分配的增量，借此把新经济主体的积极性调动起来。

不发达地区发展经济，要靠政府和银行共同努力。有些坏账的责任应该由政府承担的就该让银行抓紧冲销。例如我们在调查中访问农民，有一户农民欠款3000多元，大部分是上级指令性地让农民调整种植结构时贷的款。结果出现亏损要农民承担债务。客观上小农没有多少剩余，不可能有偿还能力，银行给他旧债转贷，再往下债务越来越大，农民仍然还不了。谁也不敢和负债农户打交道，联合国的扶贫贷款也不敢再放给他。一个人是这样，一个地方、一个政府也是这样。看来政府是“现任不理前任账”，只能通过增加银行的呆账准备金冲销小农坏账的比例，才能提高政府和银行的信用。

4. 要把农村基层建设作为“第一等”的工作来抓

1984年以来搞财政分级承包，从中央一个财政主体，一下子形成了大约7万—8万个财政主体。原来大多数地方乡镇财政只是“过路财神”，并不是一级完全财政单位，现在财政部要求把乡级搞成完全财政；利弊如何，值得讨论。当然这样有利于调动地方政府当家理财的积极性。但随之各个条条系统就纷纷下设延伸到乡，迅速膨胀起来，乡镇要养一百来个人。贫困地区也一刀切，全国农民要养活新增的大约800万伸手吃财政饭的人。如果上级政府补贴不到位或不能满足开支，就会

变为乡镇企业和农民的负担。本来县乡两级财力就有限，抓村以下工作就更没有开支能力了。谁想改动，各个条条马上拿出红头文件，或者以撤资金相威胁。最后地方政府给条条“打工”。这种搞法对欠发达地区确实不利。

此处有必要引入贵州省湄潭县1995年起步的农村税费制度改革，因为这实际上是农村基层政治体制改革的问题。那里的税费制度改革与减轻农民负担和粮食购销体制改革相结合，按照“人地分账”原则，把人口增加应该承担的社会开支从过去笼统的催粮逼款中区别开，采取地税折实征粮，人费折钱收款的办法，一定3年不变，现在看效果不错。

比较彻底的解决办法是要通过基层政治体制改革来减少吃财政饭的人数。或者考虑在推进税费制度改革的同时，把一部分经济总量小的边远山区或没有财政能力的地方变乡政府为乡公所。如果在这方面有突破，则可以腾出干部组成工作队，重点抓基层村和村民组的制度建设。不过这个问题各地情况不同，恐怕要区别对待。中部农民负担问题严重的地方可以先搞，贵州农民负担轻，不一定这么做。

基层组织制度建设工作可以和小额贷款扶贫项目相结合。仿照孟加拉乡村合作银行的办法，利用小额贷款作为专业合作的启动资金。动员乡村干部下去把边远山区贫困户5人一组互相联保，得到贷款用于发展养殖业；5个贷款小组组成一个中心组（相当于村民组）；5个中心组组成一个协会（相当于村委会）。按照这种形式组织起专业合作经济，例如组织养牛、羊，或开发桑蚕，农村就有经济规模；市场就有大宗商品，地方就有专业市场。龙头企业再结合进来，发展就更快。所以，村以下基层组织建设工作如果能够和小额扶贫贷款结合，就可

以较快地充实基层，强化组织，使之能够和基地、龙头企业有效结合，长期下来就能够保证党的政策落到实处。

上面几条建议的逻辑关系是密切的，希望能理解其中阐明的改革出效益的道理。如果这些建议能够在省、地级形成决策，对贫困县地方政府和干部就能够形成一种压力。促使投资体制、财政体制、国企改革、资本市场发育、基层组织建设等——形成一个完整综合改革的方案；再把综合开发本地资源，与通过资本市场建立融资渠道结合起来，即改革与发展相结合。只有这样，才能加速不发达地区的发展。

三、耕地：

为什么不能私有？

土地的“福利化”趋势与相关制度安排

土地制度不仅是农村制度变迁研究的首要问题，而且无论其变迁形式是激烈的战争还是温和的改良，最终形成的制度内涵总之是相对稳定的①。人们如果对建国以来的土改、大包干、“延包”这三次有本质上相似之处的制度安排的认识不清晰，往往会把复杂的农村社会经济问题（亦即“三农问题”）简单化，进而对土地制度变革寄予急功近利式的过高期望，从而忽视更为艰苦的农村组织、制度的创新。

一、家庭承包制＝“均分制＋定额租”

中国农村的土地制度是由内生性的因素决定的，与中国的“小农村社经济”这种经济类型高度相关。

1. 基本国情矛盾——人地关系的高度紧张

小农村社经济与中国“人地关系高度紧张”这个基本国情

① 我在中国经济出版社2000年出版的《中国农村基本经济制度研究》一书中，对这个制度变迁过程有具体论述。

矛盾相辅相成。上下五千年的农业中国，由于农业生产水平不断提高，在土地资源被高度开发的基础上，支撑了人口的不断增长。早在13世纪初叶的宋朝，中国人口南北合计突破1亿，那时就已经是人地关系高度紧张。到1840年的鸦片战争，中国人口已超过4亿。其后百余年人口数量稳居世界第一。1949年新中国成立时人口已经超过5亿，虽然也通过垦荒造田，一度使耕地面积增加，但20世纪50—60年代人口政策失误造成人口超过8亿，在庞大的人口基数导致人口增加的绝对值过大的作用下，任何政策都已经不可能根本扭转人均耕地面积下降的趋势。因此，令我们自豪的农业文明史给今人留下的最大问题，就是不可能解决、只可能缓解的基本国情矛盾——人地关系高度紧张。

2. 小农村社经济条件下土地无限析分的财产制度必然导致人口过剩

正是在这个基本国情矛盾制约下，使得任何土地过分向少数人集中的制度安排都无法维持社会稳定，中国农业社会才不得不以“均平”为传统理念，逐渐形成了兼业化的小农经济结构和传统的子嗣间平分财产的内生性制度。这种内生性制度的作用使农村在人口增长的同时，每个农户经营的农地规模越来越小。从而形成典型的村社内部小农经济，而小农经济又必然带来人口过剩，加剧国情矛盾。因为小农经济有一个重要特征，就是资本的平均利润和地租都不会表现为经营的界限，只有在扣除实际成本之后，付给自己的工资才是绝对的界限。这使得在高度分散的农户经济条件下农民习惯以大量不计报酬的家庭内部劳动投入替代资本投入，由于这种不断追加劳动的“精耕细作”可以使农户的土地生产率提高，因此从每一个农户的角度并不计算人口增加的成本。最终这个成本要由全社会来承担。

农民在资源约束下追求土地不断析分的制度，在解放前的集中表现是以“耕者有其田”为目标的三次“土地革命战争”。在新中国建立以后也被各种正规或非正规的制度安排所充分体现。我们看到：无论50年代土改、60年代“三自一包”，还是70年代大包干及其以后各地普遍出现的“三年一小调、五年一大调”，甚至90年代落实30年不变的“延包政策”，其实际内容在农村都被农民搞成只不过是按照村内人口平均分地。而且大的调整基本上20—30年，即每隔一代人就进行一次。不论以什么名义、什么政策、什么制度，其结果都一样。除非能把农村人口大规模地“农转非”，否则这个现象就不得不继续下去。

4. **两田制和两权分离**

在家庭承包制得到普遍推行的同时，村社内部还恢复了土地的公田与私田并存的“两田制”，以及所有权和使用权的“两权分离”，而这两种制度是存在于中国传统农业社会之中的长期制度。解放前“两田制”中的公田占土地面积的6—7%（也有认为10—20%，我们在广东调查到的案例中，甚至有占80%以上的），现在允许集体保留的“机动地”占5%；这两种公田名称不同，实际作用一样，都出租或“发包”给农民，收益也都主要用于公益开支。解放前的“两权分离”是所有权归地主，使用权向中农和富农集中；现在的所有权归村集体，使用权平均分配。

由于规模细小、剩余太少，历朝历代的统治者都至少试图维持“轻徭薄赋”，到近现代，则强调“减租减息”，或者“减轻农民负担”。我们现在规定的农民负担不超过5%，就是国家强制规定了集体这个土地所有者的最高“地租”。

综上所述，我国这种资源环境制约下的土地制度的实质内

容，可以被概括为“均分制+定额租”。

二、土地产权制度问题分析

1. 家庭联产承包责任制与家庭承包制的差别

家庭联产承包责任制与俗称“大包干”的家庭承包制根本不同。家庭联产承包责任制是在人民公社的基本体制框架内部对农业生产形式的改变，在大多数地区只在1978—1982年农村改革初期实行过，那时的政策目标最初只是“落实党在农村的经济政策（意指60年代的“三自一包”[①]）”。随着1982—1984年中央以政治手段大规模推行这种改革，各地矫枉过正地普遍落实了的，实际上恰恰是家庭承包制，即大包干。只不过官方文件上的政策语言阈于80年代的意识形态，没有跟随这种客观变化而改变。

大包干这个让农民分户经营的制度实际上既不“联产”，农民也不对国家承担除了税费之外的“责任”，到1998年的十五届三中全会，中央在文件中终于把早已经没有实际意义的“联产”和“责任”取消，正式把家庭联产承包责任制，改为家庭承包制。

不过，从产权理论看，这种制度之下的土地产权，仍然是一种残缺产权。但从中国农村的实际情况出发，人地关系越紧张，土地就越难以完全私有化。因此，如果不能把土地上超载的农村人口减少，这种残缺产权就是可行的、合理的制度安排。

2. 土地制度50年变迁中的产权问题和制度成本

新中国历次土地制度变迁中形成了两个产权问题：

---

① “三自一包”是20世纪60年代在人民公社体制调整政策提出后，农村基层普遍实行的自留地、自由市场、自负盈亏，和包工计分。后来在文化大革命中，“三自一包”被当做资本主义导向，受到批判制止。

一是以村为单位平均分配土地，等于按照社区血地缘关系形成对外排他的土地产权；二是国家以政治的行政的手段、而非市场的手段推行土地制度，在国家权利侵入的条件下造成土地产权残缺。例如，土改时出于新民主主义反对封建主义的政治目标，国家规定农民在土改中得到的土地可以出卖，但一般不许出租。又如，大包干以后为了发展规模经营，则农民土地使用权可以“有偿转让”，亦即有出租权，集体作为所有者只可以让国家征用土地但不许进入土地一级市场直接买卖。

这样的产权残缺是各级政府以国家权利为名侵犯农民利益的制度条件。例如20世纪50年代推行合作化—集体化，现在垄断土地一级市场。都造成了惨重的制度成本。

20世纪50年代农民对集体化的直接反抗，发生在从初级农业生产合作社的基础上向高级农业生产合作社的过渡阶段，表现为破坏生产工具、宰杀牲畜、砍伐林木。在高级社完全剥夺农民的私有生产资料、并迅速转入人民公社之后，农民则从直接反抗变为间接反抗，具体表现为土地粗放经营、消极怠工。于是，发生了上千万农村人口大规模死亡的“3年自然灾害”，引发了1959—1961年的农村政策调整：允许土地所有权“退回”生产队，亦即再次承认农村社区的血地缘关系是土地的产权边界；允许农民在“自留地”、“拾边地”上自由种植，产品可以自由进入市场，亦即给了农民从集体化经济部分退出的权利。

现在的政府垄断征占土地则引发上访告状、包围政府，恶化了党群关系，例如广东1993—1994年46%的上访事件归因于征占农村土地；间接的社会成本则是加重了腐败这个最大的制度癌症。各地在农民普遍反抗垄断征占土地的压力下的让步政策，表现为允许社队集体有15%的土地开发权、允许集体

土地作股参与城镇化建设，甚至如广东，鼓励“以土地为中心”的社区股份合作制自行规划开发村社土地。但这又导致企业从镇中心外迁，镇域经济“空心化”。而且，由于这种让步政策的非规范制度特征，又连带产生政府寻租、滥用土地、浪费资源和污染环境等问题。

3. **土地的福利化问题**

在中国人地关系高度紧张的资源约束条件下，经过长期反复的制度变迁过程，形成了所谓“均分制+定额租”的基本制度，这是中国当前以“家庭承包制”为名的农地制度的实际内容。这种制度的客观结果，是土地的逐渐福利化。

在全国普遍推行大包干之后的1984年，农村劳均耕地面积约为0.3公顷，人均只有约0.1公顷土地（老口径）。平均承包土地使广大农区，尤其是大多数传统农区，一个农户占有三五块、十几块，甚至几十块“远近高低各不同”的耕地成为普遍现象。其后随人口增长，土地还要“三年一小调，五年一大调”，由此客观上造成土地无限细分的问题，小农经济的规模日渐细小。

到全国落实“延包政策”的1998年，农村劳均耕地面积下降约为0.27公顷，人均只有约0.08公顷土地。由于人地关系更为紧张，对农民而言，土地所承担的生存（社会保障）功能，已经重于生产功能。因此，农民在落实“延包政策”中重新界定土地产权，所依据的仍是产生于古老的农业文明的“均平”理念，即70%以上绝大多数农业地区，仍然按社区内的人口而不是按劳动力把集体所有农地按肥力划等平分。

这种情况表明，中国农村土地制度已经出现了福利化特征。而土地既然成为社会保障的基础，就很难再完全体现市场经济的原则。

此外，在中国农村资源不断减少的同时，劳动力绝对过剩是个长期现象，从目前的决策倾向分析，近中期内没有根本改变这种现象的可能。

据统计，我国已经有1/3的省人均土地面积小于1亩，1/3的县人均土地面积小于0.8亩；这个数据已经低于联合国确定的土地对人口的最低生存保障线。亦即在我国1/3的地方，这样的人地比例关系，已经使土地连维持农民生存也不足了。可以认为，随着农业人口增加对土地的压力越来越大，我国农村土地正在逐渐丧失作为生产资料的功能，福利化趋势日益明显。

综上所述，中国传统农业中大量剩余劳动力的存在，不是因为农业劳动生产率提高的结果，而是人口对土地的巨大压力和小农村社占有土地的制度共同作用的结果。人地关系的紧张产生了巨量的剩余劳动力，而小农经济制度又使这些剩余劳动力被滞留在越来越狭小的土地上。

三、农业投入情况

如果延长农户土地承包期的政策目标是为了促进农户增加投入，那么至少要指出这个政策实施之前农业投入有下降的趋势。而统计数据表明，农业投入本来是在不断增加的。农户经济内部在决定投入的选择上取决于土地规模，而不是承包期。

1. 农村改革以来的农业投入水平不断提高

我们在20世纪80年代的调查就反映出，集体和农户的投入水平都在增加。20世纪90年代以来我们进一步认识到，在大多数发达地区，尤其是城市郊区，已经出现农业的资本增密现象（见下表1）。

表 1　中国农业物质技术装备水平

年份	农业机械化				农村用电发电		化肥（折纯量）		农田水利	
	农机总动力（万千瓦）	当年实际机耕面积（千公顷）	当年机械播种面积（千公顷）	当年机械收割面积（千公顷）	农村用电量（亿千瓦小时）	乡村办水电站发电能力（万千瓦）	生产量（万吨）	施用量（万吨）	有效灌溉面积（千公顷）	机电灌溉面积（千公顷）
1978	11750	40670.0			253.1	228.4	869.3	884.0	44965.0	24895
1979	13379	42219.0			282.7	276.4	1065.4	1086.3	45003.0	25321
1980	14746	40990.0	14771.1	4361.9	320.8	304.1	1232.1	1269.4	44888.0	25315
1981	15680	36477.0	13155.7	4235.9	369.9	336.0	1239.0	1334.9	44574.0	25231
1982	16614	35115.0	12625.5	4509.9	369.9	353.0	1278.1	1513.4	44177.0	25145
1983	18022	33572.0	11963.3	4535.7	428.1	346.0	1378.9	1659.8	44644.0	25265
1984	19479	34922.0	12330.2	4775.1	464.0	361.5	1460.2	1739.8	44453.0	25062
1985	20913	34442.0	12108.8	4754.5	508.9	380.2	1322.1	1775.8	44036.0	24629
1986	22950	36428.0	12957.2	5506.8	586.7	387.9	1395.7	1930.6	44226.0	25032
1987	24836	38393.0	13994.1	6120.9	658.2	394.1	1672.2	1999.7	44403.0	24825
1988	26575	40914.0	15378.4	7294.5	712.0	428.9	1740.2	2141.5	44376.0	26083

续表

年份	农业机械化				农村用电发电		化肥（折纯量）		农田水利	
	农机总动力（万千瓦）	当年实际机耕面积（千公顷）	当年机械播种面积（千公顷）	当年机械收割面积（千公顷）	农村用电量（亿千瓦小时）	乡村办水电站发电能力（万千瓦）	生产量（万吨）	施用量（万吨）	有效灌溉面积（千公顷）	机电灌溉面积（千公顷）
1989	28067	42593.0	17150.4	8362.3	790.5	416.8	1802.5	2357.1	44917.2	26107
1990	28708	48255.2	21697.0	10997.0	844.5	428.8	1880.0	2590.3	47403.1	27148
1991	29389	50190.4	24724.7	11624.6	963.2	456.9	1980.0	2805.1	47822.1	30964
1992	30308	51469.0	26346.5	16517.4	1106.9	478.6	2048.0	2930.3	48590.1	31890
1993	31862	52154.7	26970.7	14464.9	1244.9	481.9	1956.0	3151.9	48727.9	31636
1994	33744	52510.3	28125.9	15528.3	1473.7	503.7	2276.0	3317.9	49814.3	31529
1995	36118	53489.0	30029.0	16708.0	1655.7	520.2	2587.0	3593.7	49281.2	32205
1996	38565	55184.5	32588.1	18345.2	1812.7	533.7	2809.0	3827.9	50381.4	34915
1997	42016	57910.5	34791.8	21348.6	1980.1	562.6	2821.0	3980.1	51238.5	34370
1998	46031	60052.9	38358.4	23425.4	2042.1	634.8		4085.6	52296.0	34716

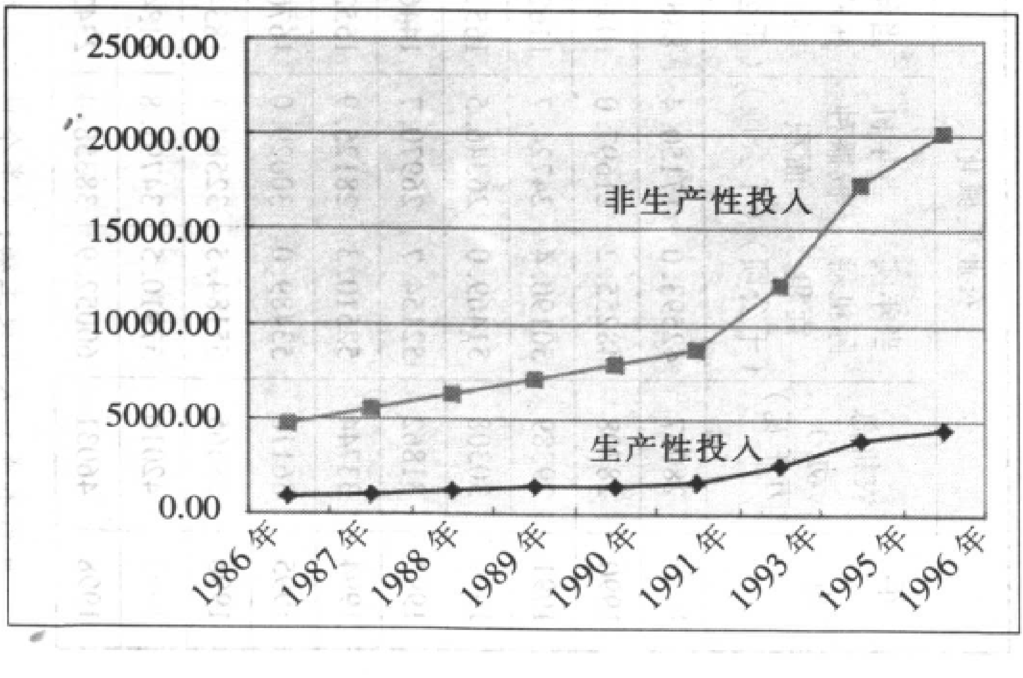
资料来源：关锐捷主编：《半个世纪的中国农业》，南方日报出版社 1999 年。

农业物质技术装备增加得最显著的，是农业机械的增加。1998 年是 1978 年的 3.9 倍。表中数据显示出，农机总动力的增加与实际机耕、机播面积的增加并不成比例。机耕面积 1998 年是 1978 年的 1.47 倍，机播面积 1998 年是 1978 年的 2.59 倍。从农村现实情况看，农机中增加最快的是拖拉机，这与农民追求现金收入，把拖拉机主要当做运输工具，发展运输业有关。

2. 农户投入的结构问题

大包干促进投入的制度效应在 80 年代初期确实很明显，而且农户生产投入占农村生产总投入的绝对比重。但是从农户支出结构的变动趋势看，农户的生产性固定资产投资占总支出的比重，在 1983 年达到顶点后就开始下降。而农户的住宅投资却不断提高在总支出中的比例。10 年之后到 1993 年，农民

表 2 1986—1996 年农户生产性投入与非生产性投入对比情况



私产的绝大部分仍为私人住宅，约占农民全部私产的66.4%，其次是农户存款、手持现金和其他金融资产。这表明，农户可用于生产投资的资产规模尚很小。

四、农户投入机制分析

我国农村是最早进行市场取向改革的领域，市场机制本来应该成为农户农业生产活动中资源配置的调节手段。但由于土地面积一定，而劳动力绝对过剩且不断增加，劳动力作为要素投入即使无效益也仍然追加，使得资金和技术等其他要素难以在边际报酬的作用下对劳动力进行替代，在小农经济条件下的农业生产领域，市场机制这个看不见的手的作用，有时候就是不显著。

此外，由于国家目前对粮食等大宗农产品仍保留了定购制度，完成国家的定购任务和农业税，也是农户能够进行家庭承包经营的起码条件，因而维持家庭基本生活需求、完成国家任务，就成为农户农业生产的基本选择。但是，各级地方政府为了满足自身开支需求，在执行国家任务的过程中难免作出符合地方利益的数量、品种调整，这就放大了本来就存在的农户经营目标与政府政策目标的差异，这种目标差异和地方放大机制，使得中央政府对其本身的政策调控措施的实施结果缺乏了解，加剧了农业生产的波动。

通过对农村固定观察点1986—1998年每年两万个农户农业生产和经营调查数据的实证分析，可以对影响农户农业投入因素如农户特征、资源拥有、经营规模和结构等因

素的作用作出定量评价，确定农户农业投人的影响因素，从而了解掌握我国农户农业投人的微观行为模式。并在上述分析研究基础上，对实证结果给予解释，并提出政策建议。

1. **我国农户投入的增减变动情况**

我国农户由半自给经济向商品经济的转变，是一个极其漫长的过程。与传统农户相似的是，在安排家庭生产经营活动时，农户首先要考虑的仍然是如何利用有限的资源，获得基本的生活用品，保证基本的生活需求。有所区别的是，随着商品经济的发展，农业不再是农户投资的惟一选择，其家庭资源的配置，也在满足生活消费和国家任务之后，根据收益最大化原则进行安排。我们认为，农户投人的目标模式与完全市场经济条件下的企业行为是有区别的。

从农户家庭经营支出结构变动看，似乎有两个背道而驰的趋势（见下表3）：

表3　1986—1998年农户家庭经营费用支出结构

年　度	家庭经营费用	种植业费用	林业费用	畜牧业费用	渔业费用	非农业费用
1986	100	38.60%	0.58%	30.34%	1.39%	29.10%
1987	100	34.87%	0.43%	27.91%	1.87%	34.92%
1988	100	32.36%	0.43%	30.65%	1.96%	34.60%
1989	100	34.00%	0.39%	31.30%	2.20%	32.10%
1990	100	37.19%	0.49%	32.72%	2.54%	27.07%
1991	100	35.87%	0.65%	29.25%	3.18%	31.05%
1992	100	33.47%	0.60%	27.28%	3.44%	37.16%

续表

年　度	家庭经营费用	种植业费用	林业费用	畜牧业费用	渔业费用	非农业费用
1993	100	31.71%	0.57%	25.83%	3.64%	41.66%
1994	100	33.27%	0.56%	27.80%	4.54%	33.63%
1995	100	34.25%	0.55%	29.04%	5.11%	28.56%
1996	100	34.18%	0.39%	25.11%	4.88%	35.44%
1997	100	33.71%	0.42%	27.12%	5.67%	35.31%
1998	100	30.3%	0.37%	24.96%	6.32%	38.06%

其一，种植业、畜牧业所占家庭经营支出的比例分别由1986年的38.6%、30.34%，降到1998年的30.3%和24.96%，其中种植业下降比例大于畜牧业，但二项合计所占家庭经营支出的比例仍高达55%。这表明：我国农户经济以基本生存保障为首要目标是长期现象，“粮猪型”小农仍然是我国农户经济的基本类型。种植业和畜牧业仍是农户维持家庭生活基本需求、获取稳定收入的基本保证。

其二，农户家庭经营中同期的重要变化是，非农产业（工业、建筑业、运输业、商饮服务业等）支出比重则从1986年的29.1%上升到1998年的38.06%，11年间增加了9个百分点。数据表明结构变动加快，尽管种植业和畜牧业目前仍是我国农户的主要投资对象，但其在家庭经营中的地位已开始下降，而非农产业则呈上升趋势。这种变化也意味着，农户在满足了基本投资之后，家庭收益最大化目标和市场经济原则，正在逐渐成为家庭生产要素配置的主要调节机制。

分析投入结构的年际变化我们看到，农业投入的年际变化普遍很小，其中林业、渔业基本稳定；种植业和畜牧业最大的增减变化幅度也不过3—4个百分点。但是非农业投入不仅年际变化的幅度明显高于农业，最大变动超过8个百分点；而且明显地随国民经济宏观波动大起大落：从1986年29.10%，增加到1993年经济高涨时期的41.66%，再下降到1995年宏观紧缩的28.56%。1995年比1986年的比重还低。但此后在1995—1998年又有约10个百分点上升。因此可以认为，上述两种趋势中后者风险大于前者，农户投入追求生存保障仍然是第一性的。

2. 农户投入的影响因素

随着收入水平的提高，农户经济实力增强，在解决了温饱之后，会相应地增加生产投入，以期获得更高的收入。一般来说，收入水平不同，土地规模不同，或者处于不同发展阶段的农户，其投资的机会成本也不尽相同，投资行为也有所差别。但是，我们的研究表明，影响农户家庭经营投资行为的主要因素是土地规模。

（1）户均收入水平不是决定因素

农户家庭经营投入的年均增长速度高于户均收入的增长。根据1986—1998年全国农村固定观察点农户家计调查资料，户均纯收入由1986年的2444.5元提高到11709.00元，而同期户均生产投入，即农户用于生产经营活动所支出的流动性生产费用和为实现扩大再生产而购置的生产性固定资产费用的支出，由1986年的1014.13元提高到1998年的4995.6元（见下表4）。

表4　1986—1998年农户家庭纯收入与家庭经营费用支出

单位：元

年　度	家庭纯收入	家庭经营费用	经营费用/纯收入
1986	2444.50	1014.13	0.41
1987	2967.20	1249.05	0.42
1988	3503.70	1665.21	0.48
1989	3720.40	1829.15	0.49
1990	3920.10	1728.80	0.44
1991	4103.24	1978.75	0.48
1992	5034.47	2334.04	0.46
1993	5965.70	2689.33	0.45
1994	7806.15	3471.86	0.44
1995	9646.59	4254.39	0.44
1996	10392.04	4764.28	0.46
1997	11935.00	4978.90	0.42
1998	11709.00	4995.60	0.43

注：1992、1994年的数据为估计数，估计方法为相邻两年的算术平均数。如1992年数字＝1991＋1993/2。

从上表列出的家庭经营费用占家庭全年纯收入的份额看，1998年为43%，比1986年的41%高出2个百分点。这表明虽然农户的投资金额稳定增加，投资倾向也有上升趋势。但进一步从年际变化看，则农户投资占收入比重有明显的先升后降趋势：1986—1988年陡然从0.41上升到0.48，1989年的0.49为峰值；此后则波动下降。其中，1990年尽管收入比上年增加，但投入的资金额却出现下降；投资比重1997年已经回落到1987年0.42的水平。这个趋势与收入稳定递增的趋势形成对照，反映出农户投入的变动并不完全取决于收入。

（2）农户土地经营规模是决定因素

从目前农户土地经营规模与农户家庭物质费用投入关系看，户均种植面积大的农户家庭经营费用支出的数额也较大。

按照农村固定观察点农户调查数据的统计结果，户均种植面积为0—5亩的农户，家庭经营费用支出为4589.6元；户均10—15亩、15—20亩的农户家庭经营费用支出分别为4413元和4700元；户均20—50亩、50—100亩的农户家庭经营费用支出分别是5814.7元和10469.8元。

小规模的土地经营对农户投资及行为带来以下约束：

一是限制农户投资能力的提高。目前，农户收入的主要来源仍然是从经营土地中所得到的收入，在农户收入来源中，种植业收入一般占农户家庭经营收入的40—45%。而小规模经营限制了农户农业收入的提高，特别是传统的以种植业为主的小农，由于其土地资源少，导致其产出、收入预期低，从而造成其投资能力弱的恶性循环。

二是由于农户土地经营规模太小，农民为了维持自身的生活消费，在完成国家粮食定购任务后，粮食的单位种植面积所能提供的商品量很少，而种植结构的调整，也因上述原因受到了极大的限制，农户从事种植业生产所获得的现金收入很少（见下表5）。

从表中数据可知，我国农户的基本情况是土地经营规模有限，农业上得到现金收入低，而国家定购任务比重大。其中约有一半、占总数46%的农户，土地规模在5亩以下，粮食商品率在25%以下；占总数76%的农户土地规模在10亩以下，粮食商品率在35%以下。这与80年代的情况没有根本差别。

表 5　家庭经营以种植业为主的不同耕地规模农户粮食产出和收益情况

农户规模（亩）	小于 3	4—5	6—10	11—15	16—20	21—30	31—50	51 以上
农户数（个）	3665	3523	4821	1688	743	769	366	256
农户比重（%）	23.20	22.30	30.50	10.70	4.70	4.90	2.30	1.60
家庭劳动力（个）	2.1	2.57	2.71	2.70	2.75	2.74	2.78	2.64
耕地面积（亩）	1.96	4.11	7.22	12.48	17.48	24.60	38.84	76.94
粮食种植面积（亩）	3.07	6.10	9.27	13.48	16.67	21.31	30.69	69.02
粮产量（kg）	1102.70	2049.60	3028.60	4381.50	5175.30	6342.70	7830.00	13041.40
出售粮食（kg）	210.75	521.80	1037.70	1788.40	2202.30	2843.30	3372.40	7801.23
其中国家定购（kg）	92.60	232.70	430.70	733.00	875.30	1131.70	1154.50	2698.80
粮食商品率（%）	19.11	25.46	34.26	40.82	42.55	44.83	43.07	59.82
定购占出售比重（%）	43.94	44.60	41.51	40.99	39.74	39.80	34.23	34.59
劳均粮食现金收入（元）	151.99	306.46	567.07	980.52	1079.56	1385.44	1678.24	5130.15
家庭人均纯收入（元）	2362.6	1966.2	1959.6	1980.1	1866.8	1884.6	2129.3	2993.9

以上分析说明，我国农户中大部分属于微型的、自给半自给农户。而土地面积越小，土地所承担的农民社会保障功能越重，相应地粮食播种面积越大、现金和收入越少，而国家定购占的比重越大。亦即，农户收入低、投入低的内在制约因素，主要是土地规模有限，而不是承包期问题。

交易成本与制度安排

——关于农地制度创新的思考

一、土地制度的不同安排，取决于各地交易成本的高低

1. 政府与农民的交易成本

我们讨论土地制度问题，就必然涉及这个制度怎么才能够形成，这个制度形成以后对谁有利。一方面应该重视制度的合理性：只要在这个制度框架内获得利益的群体是多数，那么这个制度就是稳固的。而如果这个制度还能够协调和平衡不同利益群体之间的关系，那么这个制度就是长期的、有效的、稳固的。另一方面应该考虑交易费用。因为，土地制度的供给者是政府，所以土地制度无论怎么变，其实很大程度上是政府在一定的利益要求之下，来对这个制度进行完善或修订。

为什么现在土地制度会有很大的变化呢，我觉得很大程度上取决于政府与农民之间在土地问题上的交易成本。当政府要从农民那里拿走土地，叫垄断征占也好，叫买也好，交易成本

太高了。农民虽然没有正常的利益表达渠道，但他可以上访，包围政府。原来制度框架下的交易成本太高，高到了政治化的程度。所以，尽管这个制度曾经给政府带来收益，但如果制度成本增加到影响稳定，当然就必须要改变。

2. 制度改变的方式

形成制度改变的条件不同，制度改变的方式就会有不同。比如，集体建设用地进入土地一级市场，各地这一制度改变当然会有不同的做法。安徽人说，得根据地方经济发展的程度；上海人说，由当地一定的客观条件决定；浙江统一规划，把家庭作坊式的工业都集中到园区，农民要建居民楼；河南安阳采取倒算账的办法，把国家在垄断征占集体土地之下所有的收益，全部计算出来，然后倒着测算出一个收益分配比例，让农民执行。

各地经验各不相同，首先决定于各地土地资源的稀缺程度。

资源的稀缺性或叫要素的稀缺性是决定价格的第一个关键条件。越是土地资源稀缺，交易双方在交易过程中间的摩擦就越大。不同的资源条件，对交易双方形成什么样的制度有重要影响。土地资源相对宽松的地方，如河南相对江南的人均耕地面积要多一些，工业不够发达。只要你出的价格，比农民原来种地、种经济作物的收成要高，那农民可能就接受这个价格。而到那些土地资源已经严重短缺的地方，你用一般的价格去跟农民交易，或者比他进行农业生产的收益要高的价格去跟他交易，可能要困难得多。所以，土地的稀缺程度决定交易的困难程度，交易的困难程度又决定了政府用什么样的制度来解决交易成本过高的问题，决定了政府的制度供给。

农村非农就业水平的高低，也在很大程度上决定了土地交易成本的高低。

因为，如果农民非农就业的比重比较大，那么他从非农就业中得到的收益多了，他的收入对土地的依赖性就下降了，这样也会降低交易成本。

不同地方的土地行政主管部门在考虑集体土地制度改变的形式时，就得考虑那个地方非农就业的水平到底高不高。而非农就业水平高低，又与地方的工业特别是乡镇企业的发展高度相关。

苏南土地高度稀缺，但过去乡镇企业发展得很好，老百姓大部分在乡镇企业就业，只有很少一部分人从事农业，所以苏南发展乡镇企业，政府征占土地用来盖大楼、建广场，似乎土地非常便宜就能拿得到，这取决于这些农民对土地的依赖小了。所以，非农就业水平的高低很大程度上决定了交易成本的高低。后来矛盾之所以变得突出，是因为苏南乡镇企业遇到了比较严重的问题。

苏南的乡镇企业基本上是政府经济，地方政府在主导经济。修大楼、广场、马路、敬老院以及办学校等，所有这些政府的公益性开支和行政性开支，往往直接来自乡镇企业。当经济出现危机国家实行宏观紧缩，或在萧条阶段市场销售困难、乡镇企业收益下降的时候，政府的这些开支就直接从乡镇企业的借债中支出。因此，1990 年代中期以后，苏南乡镇企业的负债开始大幅提高，而负债中又有相当一部分是政府公益开支。我们做过调查，在苏南乡镇企业高达百分之八十几的负债率中，借债用于政府开支的大概占百分之三十几。这意味着，乡镇企业借债给政府消费。政府经济确实交易成本很低，但它

导致了高负债的政府消费，于是企业在高负债压力下就等于为银行打工，地方政府和企业家就都无利可图，没法再经营了。接着就在1990年代末期引起普遍的企业私有化改制。

企业一私有化，它的第一个动作就是不再解决农村就业。企业的行为就是利润最大化，而原来作为政府经济的时候，是就业最大化，改制后企业不解决就业了，原来在乡镇企业就业的农民就要回家。还得回到土地上去，于是在土地问题上的争议就又增加了。这个时候，更多的集体，实际上是靠地租在维持他们的基本生存。因为集体手里没有别的，就剩下那些原来属于第一产业的土地，在苏南工业化的过程中，部分土地转为第二或第三产业用地，集体凭借自己所有者的身份收取地租，来维持乡、村两级政府或准政府开支。

再看西南的贵州、重庆一带，农村人口一般都占80%以上，非农就业非常低，农民在土里"刨食"，那些地方普遍推行农地承包30年不变，其实从1981年分了地以后就一直没有变。这一制度安排产生什么样的客观效果呢？计划生育。在贵州，当一个家庭人均占有的耕地低于0.5亩时，这个家庭往往主动节育。为什么？没有地，养不活。就是人均0.5亩耕地，才能勉强维持一家三四口人的生活。如果人均耕地面积降了下来，这时候就得买粮食，买粮食的人家绝对不愿多生孩子，他们得靠男劳力外出打工挣点钱买粮食养活一家人。贵州全省都是山区，人均只有几分耕地，农村调地的难度极大，调地的成本奇高，进而决定了农地承包制度30年不变。

所以，制度的安排及其形成，与各地的条件高度相关。这次会议特别有意义，它没有给大家一个统一的模式，而是让各地的土地部门从自身的实际出发进行制度设计。在这里进行经

验汇总和交流，回去后调整在农地制度上的安排。

二、土地是农民的社会保障，而且将越来越是农民的社会保障

历史上凡属于无地农民增加的时期，社会控制、社会安定的成本就非常之高。因为如果农民能稳定地在原来的社区生活，他基本不犯罪。我们现在的集体土地之所以必须以社区成员权作为基本权利依据，就是要稳定农民。农民一旦离开社区，离开了那个可以获得财产的身份，有什么可以约束他呢？因此，现在城市犯罪70%以上是流动人口犯罪。

1. 不同体制条件下的土地问题

在计划经济时代，中国以比较低的成本，完成了对农民的剥夺，建立了工业化。若想在工业化之后继续剥夺农民，就难了。在计划经济时代，政府能够几乎无摩擦地拿到农民土地，因为政府每拿一份土地，就对应解决所有依赖这份土地生存的人口的就业。那时，农民愿意政府征地，一征地就有多少农民要吃皇粮了，生老病死就有依靠了，农民当然愿意。那个时代，土地收益根本就没有市场化，农民拿不到土地收益。

现在为什么摩擦越来越大，因为仅城市就有6000万人下岗，转换身份有什么用呢？农民知道政府既没法给他解决就业，也不可能有社会保障，当然不愿意“农转非”了。当城市户口对农民没有吸引力的时候，农民的生存惟一只能依存于土地，不能再指望政府提供生老病死的依靠，外部制度环境的巨大变化，进一步使土地对于农民的保障功能远远大于其生产功能。

2. 发展中国家的普遍问题

一些发展中国家为什么出现大规模武装斗争。一位英国人的研究很清楚地表明，印尼出现经济危机的时候，企业倒闭，回乡农民中有27%没有土地。没有土地的农民回乡，就成了基层造反、动乱的最主要力量。菲律宾不断爆发武装斗争，因为这个国家50%以上的土地在大土地所有者手中。可见我们现在的土地制度安排非常要紧，要剥夺人家农民安身立命的土地，却不给人家补偿，或补偿不够，或者补偿到位却被农民买酒喝了，这些情况都会制造社会不安定的因素。

大包干，是以土地为中心的制度变迁。变的是什么？过去政府控制全部资源，现在把土地让给农民，但同时把对农民的社会保障一并让给农民，也就是说，政府把农民的生老病死全压到土地上了。所以农民在土地“刨食”，靠土地安身立命。

有人会说，为什么不能在农村建立现代社会保障制度？无论是谁，都解决不了8亿多农民的社会保障，现在为3亿多城市人口建立社会保障就已经捉襟见肘；现收现付都难以维持了，养老账户已经亏空了2000多亿元，因此要靠国有股减持来建立社会保障基金！事实上谁也管不了8亿多农民的社会保障。没有哪一个发展中国家，特别是发展中的人口大国，能够在工业化过程中，为那些处于边缘化的农业群体、农村人口，提供现代意义上的社会保障。

有鉴于此，我们切不可忘记，土地还是农民的社会保障，而且将越来越是农民的保障，假如我们的社会制度安排中没有考虑到这个问题，将来大家都不安全。

三、基本制度不能轻易言动，流转收益应定向安排一部分用于农村社会保障，现行的农村土地制度和集体建设用地入市流转是高度相关的。

著名农村问题专家陈锡文同志提出，切不可因为现在各方面矛盾比较复杂，就要去改变家庭承包这样一个土地制度。这一农村基本经济制度强调的是三方面：明确集体所有权，稳定家庭承包使用权，通过搞活经营权来促进土地流转。这三方面内容是高度相关的一个整体。所以，无论讲集体土地国有，还是讲农村土地私有，都意味着要动摇家庭承包这项基本制度的根本。

以最近的贵州调查为例，那里不是以行政村或自然村，而是以作业组为分地单位。为什么呢？山区居住分散，一个山沟里的小小村落，一个作业组，七八户农民，就这么两三个山沟，才能构成一个自然村；七八个山沟才能构成一个行政村。让他以行政村为单位分地，是不可能做到的。那里甚至不可能以自然村为单位分地，事实上只能以作业组为单位分地。北方为什么以行政村为单位分地？在河北，自然村这一级没有土地调整权。北方是大村，不是自然村落，大村里面分成生产队，这条街是一个队，那条街是一个队，就这么分地以后，原来的生产队就没什么作用了。以后再调整土地就是大队的事了。

可见，在大包干过程中，农村土地权属关系这项基本制度，本来已经根据农民和农村的实际情况形成了，而且在过去20多年中间无论是不调整还是经过数次调整已经基本稳定了，所以现在不能轻易言动，不能轻易提出私有化或国有化。

在农村调查时发现，大多数地方娶来的媳妇没有分地。妇

联的同志说这样不对，一定要把土地权利落实到人，这人出嫁了，地也要随人走，这样才能保证妇女到婆家不受欺负。要求是对的，从工作上讲也是合理的，但得问问农民答应不答应。她嫁到外村了，地怎么向外村走啊？所以，集体土地的产权边界叫社区所有。制度经济学的创始人科斯讲得很清楚，产权重要不重要，取决于交易。当没有交易发生的时候，它就不重要。当有交易发生并有交易费用的时候，这个产权问题才突出，才要求制度安排。

其实，土地现在就能够大量流转，农民谁去打工，地包给别人，地租完全由市场决定。如果他去打工，所承包的土地收益为负，拿打工挣的钱来交“三提五统”，地只要不荒就行。在那些地租为正的地方，比如在河北偏远一点的地方，200公斤玉米，交通沿线离城市近的地方，350公斤玉米。地租已经显化，交易大量发生，只要有人愿意投资农业，愿意成规模地经营土地，他并没有不方便。

不过，假如能通过国有化或私有化法案，把所有农民的社会保障包下来，农民也会同意改变土地制度。可如果不是这样，农村以土地为核心的基本经济制度切莫轻易言动，既不可国有也不可私有。

如果地方有条件以政府文件或条例的形式来规定集体土地入市的收益分配，那么，入市以后的收益不可用于当年分配，也就是不可用于一般性的分配来补足农民收入。这个收益只能用于农村的社会保障，建立医保、社保基金。

集体土地的保障功能大于生产功能，各项补偿得给农民。除此之外，要作一定的制度安排，专项用于医保、社保开支。这部分收益也不能由政府拿着，因为它是集体的，根本意义上

是由成员权决定的。

集体建设用地人市流转的时候，政府应适当做一些制度安排，以保证社会长治久安。土地制度既然是农村一项基本制度，土地流转特别是农村集体建设用地的流转又是最能产生收益的一块。那么，在产生的增值收益中，如果政府能定向地安排一块用作农村社会保障基金，将有利于维持国家的长期稳定。

公司与农户的产权冲突

——“斗南事件”案例分析

“公司＋农户”尽管已经被公认是一种农业产业化的有效形式，但在我国，与一般东亚小农经济不同的是我国的“统分结合，双层经营”，由此形成小农与村社产权两级构造，因此这个“＋”号尤其难写好。

“斗南事件”说明，大企业进入农业所要解决的主要问题，是在政府、企业、农民三者利益目标不同的条件下，学会与实质上已经占有农业资源的分散小农进行谈判。企业如果仅仅以政府为交易对象，尽管表面上可能得到以最低成本进入农业资源开发并获得超额利润的机会，但最终还是会遭遇小农为保护土地产权而进行的多种形式的抵抗，产生不可预期的过高交易成本。

一、背景

1. 一般经济地理环境

斗南行政村西邻滇池，南距县城2公里，属云南省昆明市呈贡县管辖。村内办有全国最大的鲜切花批发市场，国内各大

城市约一半的中低档次鲜切花来源于此。该村现有人口 5064，土地 2700 多亩。人均虽然仅有半亩多，但由于大部分种植花卉和蔬菜，农民生活水平在当地仍属上乘。

2. 农村改革中的地权演变

斗南村原来是有 20 个生产队的蔬菜专业村，1979 年实行家庭联产承包责任制之后，大队一级改制为行政村并设立对乡级政府负责的“办事处”，主要承担行政和公益事业的管理职能。村委会下设到自然村，与 7 个经济“联社”相重合，但土地却是按照原 20 个生产队的实际面积和人口分配到户的。亦即：该村土地的“集体所有权”即使不能按照现行政策要求，以原生产队为单位，那么最高也只能算由“联社”所有。

又由于，斗南村土地到户后 18 年未再“大调整（指由村集体按照人口变动重新发包土地）”，因此农民实际上已经拥有了土地除名义所有权之外的大部分产权。根据现行土地法律和政策，斗南行政村办事处并非集体经济组织，也非村民委员会，故在法律上不是该村土地的“所有权主体”。

3. 花卉生产和经营的发展过程

斗南村原来当过教师的化姓农民 20 世纪 80 年代末期开始自发在承包地上种植花卉，其他农民起而效尤，面积逐渐扩大到现在的 1800 亩。1992 年，该村鲁姓农民自发进行花卉的外地运销，1993 年开始在村头形成零散收购的临时市场，1994 年交易多了就发展成村内的路边市场。办事处遂于 1995 年贷款 380 万元，建设了正规的收费市场并拓宽了与公路相连的村道。

进而，市场的规模交易带动了周围各村的花卉生产，形成了以斗南村为中心、农民自营为主的约 5000 亩的花卉生产基地。

二、“斗南事件”概述

1996年12月14日，斗南村发生了数千农民包围办事处、上百人抄砸隆格兰公司的事件。又由于该村花卉行销全国而造成很大影响。当地政府最后认定为“严重打砸抢”，收审20多人，批捕1人。

1. 起因之一

1995年前后，花卉产业被确定为对云南以“两烟”为主的传统产业的替代产业，而且是其中的重点。当地政府在进一步调整农村经济结构中，开始尝试实行“公司+农户”的产业化发展方式，斗南村也在1996年与隆格兰公司商定，由公司投资4000万元，建立占地70亩的花卉育种、栽培工厂的计划。并且随之与另一家名为“金林”的公司商定，再建一座占地100亩的批发市场。隆格兰公司所占土地原为由集体统一经营的“秧田”，由于斗南村早已不再种植水稻，该地块又靠近湖边、低洼易涝，已渐成荒地，所以公司占地的形式是“租赁”，每亩年交70元租金给办事处。合同签订之后公司开始拉土垫地，施工建厂。重载车辆很快压坏了村里出钱农民集资修建的两条路。农民于是群起断路。

隆格兰公司还租赁了办事处与花卉市场斜对门的临街办公用房，装修改造成公司下属部门，并像在城市一样在门前原是街道集市的地方划出内部停车场，农民却继续按原来的生活方式在那里摆摊，由此引发了与公司的冲突。农民于是群起在公司门口打墙。

2. 起因之二

隆格兰公司施工中与农民的矛盾尚未解决，又传出了办事处与另一家“金林”公司签订合同，出让100亩土地另外再建一个花卉市场的信息。

与出让给隆格兰公司的原来由集体经营的土地不同的是，这100亩地的产权主体不是办事处，而是涉及两个生产队数百个农民，因为地是靠村近路的好地，而且早已承包到户约20年了，办事处按照全村土地的平均收益计算租赁费为每亩每年3500元，而农民在这块土地上的年收益每亩超过万元；更何况，这两个队人均土地低于半亩。于是，认为既要失去土地、又要吃大亏的农民终于爆发了。

3. 其他原因

斗南村农民自发的花卉生产经营，本来已经初步形成了农业产业化经营的基础。据了解，该村花卉大户已经在酝酿参股组成股份制或合作制公司，从事规模生产和开发。这时，政府引入实力雄厚的大公司，一方面低价占有原来已经属于农民的资源；另一方面也让弱小的农户经济切实地感到同业竞争的威胁。

此外，斗南村长期以来内部存在的各种派性矛盾，也可能在事件酝酿过程中有一定作用。

4. 事件概况

12月14日前，农民已经做出了断路、封门的过激行动，上级政府并未处理，办事处也未对农民要求了解土地出让详细情况和租赁费收入问题的诉求予以满足。致使流言四起，群情激愤。当天，约两千多人聚集街头，要求办事处负责人出来解释。在找不到负责人又有人报告来了警车的情况下，愤怒的群

众砸开了办事处的广播站擅自广播，又进而冲人邻近的隆格兰公司砸了办公设施和用品，掀翻警车。第二天，当地方政府组织力量进入斗南村开展工作时，又有约3千人聚集街头。于是政府进行“冷处理”，待事件平息之后，深夜进村收审犯罪嫌疑人……

三、简单分析

1. 行为目标问题

每一个具体的政府，其行为的内在动因是财政收入；企业则以利润最大化为目标；而农民，其在土地上进行生产经营的第一目标是“安身立命”。由于这3个主体的目标差异，而且企业和农民的目标都是不可改变的，由此在农业产业化经营中发生矛盾是必然的。

问题在于，政府如果宣称自己是农民利益的总代表，而且农业产业化又必须以解决农业、农村、农民这“三农问题”为主要目标，那么，怎样界定政府作为协调人的角色，或者说政府到底要什么？这些就成了斗南事件应该总结的第一个教训。

2. 村级组织制度问题

大多数欠发达地区农村基层组织制度基础薄弱，农民自组织能力差是普遍问题。具有特殊性的情况是，斗南村在行政村一级已经明确建立上级政府下属的办事处，按照现行法律当然不具有集体经济组织和集体土地所有权主体的地位。因此无权对原来由各生产队发包给农民的土地作产权处置。这种产权关系不清晰的问题，尽管各当事人并不清楚，但其实仍是斗南事

件发生的关键所在。由此发生产权纠纷时，政府应该以国家宪法和现行土地法律、政策为评判依据。今后也应该强调发育农民专业化的、以地权和其他财产权入股的合作经济组织。这是斗南事件应该总结的第二个教训。

3. 企业进入农业的成本问题

无论是政府还是企业，历来都难以和高度分散的小农进行交易，因为交易成本畸高。当年的人民公社就是特殊政治条件下政府降低与小农交易成本的产物。斗南事件中，有关公司拟议进行的设施农业投入较大，负债经营，必然企望通过与政府这一个对手的谈判，以较低成本占有原来由农民已经占有的农业资源，可事实上办事处并不具有产权主体地位；又因此必然遇到与农民之间交易成本过高的老问题。这是斗南事件应该总结的第三个教训。

四、小结

综上所述，不能简单地认为斗南事件起因于农民目光短浅、违法打砸抢。

本案例分析着重强调的观点是：推行“公司＋农户”式的农业产业化，不是一般意义上要求画好“＋”号，处理好与农民的利益关系。而是要注意我国农村与一般东亚“小农经济”之不同，在于农村集体化及其后的家庭联产承包责任制，已经形成了特殊的以产权两级构造为财产制度基础的“统分结合、双层经营”体制。要认识到：在人地关系高度紧张的基本国情矛盾制约之下，我们不能把土地明确为完全农民私有，那么，我国农村就只能是“小农村社制经济”而不是

“小农经济”，这是我们不能简单照搬“公司 + 农户”模式，而是尽力发展“公司 + 协会 + 农户”的主要原因。

因此，政府切不可过分注重以财政增收为目标，企业也切不可只追求短期收益。各级政府的当务之急是深入开展以清晰农村产权、重建农村财产关系为中心的基本经营制度建设，以此把稳定家庭联产承包责任制与发展农业产业化经营有机地结合起来。企业也要真正理解进入一个新的产业领域时成本与收益应该成正比的道理。

四、粮食：

是问题，
但不是粮食的问题

粮食是问题，但不是粮食的问题[①]

对于中国这样人均仅有0.1公顷农地，且占人口80%的农民被迫生活在被城市现代化所隔绝的乡土社会中的发展中国家而言，粮食不言而喻是个永恒的问题。但也正因为人地关系高度紧张这种基本国情，是制约粮食生产与供给的主要矛盾。所以，粮食问题切不可单纯看作是粮食的问题，而应纳入整个农村改革与发展的系统之中综合考虑。我认为至少应该从以下两个层次来研究粮食问题。

其一是从国家现代化发展战略的高度，研究如何以发展劳动力密集就业为基本国策，加速城市化进程，尽快降低农业人口比例，从而促进粮食规模经营，提高农业劳动生产率。以此改造小农经济，尽力使我国农业在市场经济和国际竞争的挑战面前不致破产。

其二是从市场经济条件下提供城市工业原料和食品供给的角度，研究如何在改革中理顺与粮食商品有关的财政（包括中央地方、产区销区）、金融（包括外汇）、流通（包括外贸）的关系，进而解决传统体制遗留的城乡对立二元结构问题。

---

① 本文原发表于《农村合作经济经营管理》1995年第4期。

农村经济问题资深专家杜润生同志一再强调：8 亿人给两亿人搞饭吃的局面不改观，中国农业就不会有出路。总之，如果把我们这样传统农业国的农村发展问题简化为粮食生产，或干脆从城市利益出发，简化为粮食的保障供给问题；如果不能在宏观决策上改变以往片面强调农产品供给，既牺牲农民利益又忽视农村发展的倾向，则粮食问题不仅得不到解决，而且整个农业和农村的衰落将成为无法避免的历史趋势。

一、现象形态的问题

在近年来有关粮食问题的多次讨论中，我反复提请同仁对以下几个现象做客观分析：

其一，自 1980 年代中期以“大包干”为主要形式，而以按社区人口分配土地，恢复小农分户经营为实质性内容的改革政策全面落实以后，据统计，粮食产量对应的农业人口的人均占有量基本稳定。进一步对统计资料做分析则可看到：粮食产量的增加与农村人口增长几乎同比例；由于人口增长的绝对份额在农村，所以可认为粮食与人口，有一种内在的相关：人口 9 亿—10 亿时，粮食总产量约为 4000 亿公斤；人口 11 亿时，粮食 4500 亿公斤。而当人口超过 12 亿时，只要不出现“大折腾”，粮食产量也自会增加到 5000 亿公斤。

其二，自 1990 年代初粮食基本放开走向市场以来，不仅宏观决策的主要调控手段对粮食总产量均不再起决定性作用，甚至连大规模自然灾害也不起决定性作用。例如，国家财政支农资金比例和金融系统农贷比例长期在不起眼的低水平上徘徊；农资产销系统价格不断向显眼的高水平上攀升；在如此恶

劣的宏观环境下，粮食总产仍稳步从4000亿公斤登上4500亿公斤台阶。又如，1993年风调雨顺，粮食总产量突破4500亿公斤大关；而1994年南方北方粮食主产区大面积受灾，粮食总产却仅仅减少100亿公斤左右，仍是历史上第二个最高产量。

其三，1988年的通胀危机成因，粮价因受需求抑制并不大幅上涨，因而不是通胀主要因素。此后的粮食低价位导致种植业比较收益过低，导致农村产业结构调整和农民收入构成变化等一系列符合逻辑的发展。而1994年的通胀成因中，粮价超过60%的上涨幅度突兀而成世人关注的焦点。在对粮价异常变动如何分析的基本思路尚不清晰的时候，一面倒地强调粮食生产的老问题，又迫不及待地随粮价涨幅上升为主要决策倾向。好在"歪打正着"，财政金融若真给农业多切一块，当然是件好事。

二、透过现象看本质

1. 粮价上涨的基本原因。

1993—1994年的粮价变动确属异常：一是粮食连年增产粮价却从个别品种大幅上扬发展为全面上涨；二是从1994年夏收之后该降不降，却一路顶破"天花板价格"下各类主要粮食品种市场价格均高于国际市场10%左右，出口粮食的离岸价竟然高于进口的到岸价。各部门对此推诿扯皮并无助于抑制通胀；各学派对此做出的理论演绎也于事无补。可取的态度是客观分析与此次粮价异常变动呈本质相关的因素。

农业部农研中心的有关资料表明，1992—1993年上半年

的国内粮价水平，按当时的外汇比价已经高于国际市场价格。当时东部沿海发达地区大量从国际市场进口粮食已是普遍现象，例如广东人吃泰国米，上海人吃加拿大小麦。1993 年夏秋之交，有关外汇一步并轨的改革措施已经拟定，这将使进口粮价高于国内粮价，吃泰国米的广东人于是抢先一步向紧邻的湖南、江西等省大批购进稻米，造成 1993 年年末米价飞涨。当 1994 年年初外汇比价果真一步并轨，人民币对美元比值一次性贬值 50% 以上，并且同时取消留成外汇之后，不仅意味着沿海地区和大城市进口粮食的价格上涨 40%（扣减外汇并轨前国内粮价高于国际市场的 10%），而且也无自行进口之可能。这就使东部粮商挺进中西，同时给了国内粮食至少 40% 的涨价空间；不管丰歉夏秋，这个价差总之得给填上。

1989—1991 年连续 3 年农民收入下降和 1992—1994 年连续 3 年的高度投资膨胀，是“民工潮”和“一江春水向东流”的两个主要动因。据报道，仅广东省每年就有 800 万外来劳力流入。据估计，全国城乡外出打工的流动人口总数 1994 年约为 8000 万至 1 亿。打工者由原来自给自足的农业人口（其粮食消费不是商品）转化为商品粮高消费人口，若按人均年粮食消费量 250—300 公斤计算，那么仅广东一省年增加商品粮消费 20—25 亿公斤，全国则应增加商品粮 200—250（折原粮 200—300）亿公斤。这块陡然长出的商品粮高消费人口并未在国有粮食部门的购销计划之内，其完全市场化的粮食需求造成的价格上涨也不是国家粮食储备有限的抛售所能抑制的。

2. 小农经济条件下粮食生产的稳定性分析。

我国粮食产量自 1985 年那次波动之后 10 年来随人口增加而缓步增长，这是以往小农经济条件下的非市场化的粮食供给

结构造成的。

我国11亿人口中80%在农村，大包干之后的农民是以2.4亿个小农户的形式进行细小规模的生产交换和家庭内部的分配消费的。从这个现实来看，粮食平均年产量对应人口也就是全国人均400公斤，农村人均450公斤左右，这几乎已经是个常量，尽管“纲要”、政策目标都是“上台阶”，但这个常量却“不为尧存，不为桀亡”。小农户粮食供给结构80%是非市场化的。

第一，“自给自足”是小农经济的重要特征。农民家庭把人吃马喂、猪拱鸡刨都算上，人均300公斤每年是个非商品化的正常自给量。这个既不受市场影响，也不受政策影响的自给部分约占粮食正常年产量的70%。

第二，“皇粮国税”是传统农业自治社会长期遵从的国家权利象征或缩写化历史上“什一税”制与现在“三提五统加征税”的实际比例没什么差别。这个农民只要能接受就必保的部分（也是既不受市场影响，也不受政策影响）一向占10%左右。

第三，剩下的20%才是对价格政策或市场波动有反应的“商品粮”。而这20%中的大部分表现为粮食放开前每年的定购加上议转平收购。也就是说，进入20世纪90年代之前这一块是受财政补贴支持、由政府流通部门操作的，每年的财政安排若不变化，这块也无相应变化。

1982—1984年全国推行“大包干”的同时，粮食连续3年增产，曾经第一次造成供给大于需求、农村卖粮难的局面。接着是农民自发调减粮食种植面积，调整产业结构，这是1985年粮食减产的直接原因。可惜我们在当时的情况下拒绝

了研究人员的客观分析，未能对此做出正确决策，而是一面倒地强调粮食生产和计划购销，既加大了财政补贴，又贻误了流通体制改革的历史机会。

据中国社科院农村所研究员邓英陶分析，1986 年以来我国以粮食为主的农产品销售再一次受到需求制约。从统计上看，此时财政赤字已突破百亿，随后逐年减少对农产品购销部门的政策性补贴。到 1988 年通货膨胀发生，财政亏损加剧，对农产品再也补贴不起，于是，国有流通部门的粮食收购量和库存量从 1989 年开始急剧下降。尽管这并没有从根本上影响粮食产量的稳定增长，但是这种财政和流通的变化却是近年来农业和农村问题日趋突出的诱因：一方面使农民“卖粮难”，收入连续 3 年下降；另一方面当 1992—1994 年投资膨胀所引发的民工潮和 1994 年外汇并轨的交互作用，突然造成粮食需求上涨，以往 3 年的亏库竟然使各地粮食系统与私营粮商一道冲入市场哄抬粮价。这是 1994 年粮价异常变动的直接原因。

无论是既有经验还是统计数据都可以证明，10 年来的粮食生产本身并没有问题，如果认为行政系统逐级上报的粮食总产不实，那么至少国家统计局农户抽样调查反映的农民户均存粮仅 1993 年增加 5% 应是可信的，因此 1994 年的粮价上涨确实不是总量不足引起的。回顾两千年，历史上每次实行“均田免赋”，都能在至少百年的较长阶段里稳定小农经济条件下的粮食供给。近期我国粮食产量随人口稳步增长的原因，也仍然在于上述小农经济自给自足的供给结构基本是不变的常量。因而可以认为，解决中国粮食问题的着眼点，应放在怎样提高粮食的“商品率”上。否则，计划定与不定，粮价调与不调，事实上对那非商品化的 80% 并无大碍。

3. 提高粮食商品率的主要制约因素

粮食商品率过低的根本原因在于我国城乡二元结构制约条件下，农业人口比例过高；农村人均资源占有率过低，劳动力大量过剩。

中央政策研究室和农业部农研中心主持的全国农户调查资料显示：有50%的农户其土地产出仅可维持生存；有30%的农户其土地总产出中商品率低于30%；只有大约20%农户，商品率高于30%。一般认为，土地产出中商品率小于30%的状况是农业简单再生产的表现，亦即对于80%的农户而言，土地主要体现其生存保障的功能；只有20%的农户，所承包土地的生产功能较为明显。

改革十几年，城乡对立的二元结构矛盾并未被提上解决的日程。城市倾向中的垄断资本排他性日益左右决策，使这种农业商品率过低的状况随农村人口增加而日益严重。因为按我国14.5亿亩耕地，农村人均仅1.6亩，劳均约3亩。在土地资源过度稀缺的约束条件下，市场经济体制所要求的价值和效率原则，不能完全适用于我国以土地为主要生产资料的农业生产；又由于80%的农户视土地为安身立命之本，所以在农村土地及其相关生产资料的占有上，我们不得不承认，“公平”实际上为第一原则。于是，除个别特例之外，符合一般经济理性的“以农业生产要素流转！促进土地的规模经营来提高粮食产出的商品率”，在现有城乡对立体制尚未根本改革的条件下，就几乎不可能在我国大多数传统农区实现。

综上所述，我认为当前就粮食谈粮食于事无补；以城市取向的“保障供给”对农村问题作决策不仅事倍功半而且仅可得益于一时。如果不能以大量转移农村过剩劳力为建立农村市

场经济体制的第一条件，那么按价值规律配置资源或效率第一的原则，就没有可能在广大农村正常发挥作用，因为谁都无法承受两亿过剩劳力冲出农村所引发的社会动荡。惟一可取的、立足于解决“人地关系高度紧张”这一基本国情矛盾的国策是：“逐步开通城乡，发展劳动密集产业”。中国的粮食安全问题有一定的特殊性。这不仅因为粮食是新中国近50年历史上影响农村政策、甚至影响国家经济方针的主要的因素之一，而且因为：

其一，小农经济条件下农业剩余少且高度分散，政府与2.4亿分散农户的交易成本畸高；

其二，农户粮食生产以自给自足为主，对一般价格变动没有反映；而对大幅度价格调整则反映剧烈；

其三，由于中国的粮食供求受城乡二元结构影响，因此与城市化、工业化有直接相关；

其四，粮食产销在逐步市场化进程中，其供求波动越来越受经济周期、汇率、进出口等因素的影响。

因此，最近50年发生了6次粮食供求波动，基本上不是农业生产下降造成的。

中国的粮食与人口之间的结构关系[①]

一、中国特色：人口与粮食增长同步[②]

自从1949年中华人民共和国建立以来，粮食总产量在大多数年份是增长的，总体波动幅度不大。

根据《中国统计年鉴》数据分组计算不同阶段的增减比例，新中国历史上有两个阶段粮食产量显著增长而且波动很小：

其一是土地改革的三年（1949—1952），年均增长13.19%，波动率仅为0.01。

其二是实行家庭承包制的三年（1982—1984年），粮食年增长率分别为9.07%，9.25%和5.17%。

这两个阶段的数据表明，让农民重新获得土地的短期制度收益是明显的。

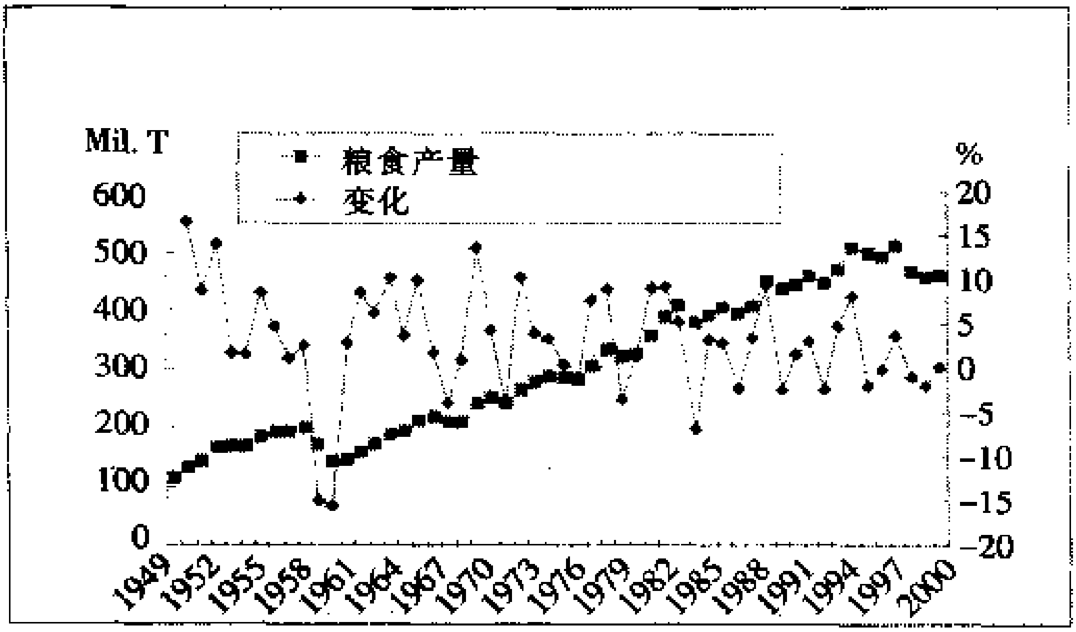
此外，发展合作社经济的5年（1953—1957），年均增长

① 此文是为出席太平洋经济合作理事会在夏威夷大学/东西方研究中心举办的粮农论坛2003年5月召开的年会准备的论文。

② 本文图表是我安排助手根据网上公布的国家统计局的统计年鉴数据计算的。其中，有些数据不完整。关于波动率的计算，引自网上的一篇佚名作者的文章。

3.58%，波动率也仅为0.04。这表明合作社经济也是适合中国农村的。

图：不同时期粮食的产量及变化



注：灰色曲线为粮食产量，黑色曲线为产量变化幅度

新中国53年中有两个阶段产量增长比例低而且波动大：

其一是在被称为“自然灾害”及其后的“经济调整”期(1958—1965年)粮食产量年均仅增长了0.44%，波动率却达23.01；

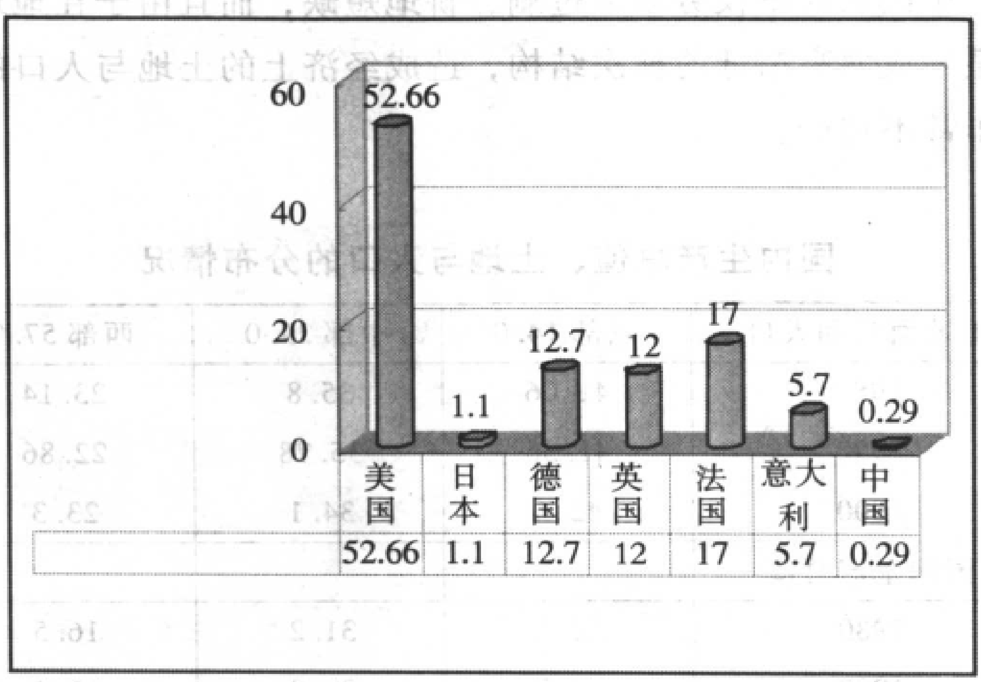
其二是全面进入市场经济以后(1992—2001年)粮食产量年均仅增长了0.50%，波动率达8.45。

除了这两个时期之外，53年来的中国粮食的增减波动幅度不大。可见，尽管制度因素的变化会造成短期影响，但从长期看并不是中国粮食产量增减的主要原因。

其实，中国这个人口大国的粮食总产量与人口的增长同步变化，这是个基本规律。违背这个规律就会付代价。形成这个

规律的主要原因是中国农村人地关系高度紧张。这是中国的基本国情矛盾。中国农村劳均耕地面积只有 0.29 公顷，仅为日本的 1/3（如下图）。

各国劳均耕地面积比较



中国农村劳均耕地面积过少的问题，在相当长时期内不可能缓解，根据人口预测，今后 20 年矛盾有可能加剧（如下图）。

中国劳动年龄人口变动及预测

（百分比）

年　份	劳动力人口	劳动年令人口
1995	776.75	63.96
2000	822.62	64.29
2010	925.75	67.14
2020	940.70	63.45
2030	913.85	59.45

中国劳动力的数量在2020年会达到9.4亿的最高值。到2030年才有可能下降。而中国农村的劳动年龄人口占全国总量的3/4。2010年以后即使能够下降到1/2以下，也仍然会有4亿多。

中国农村不仅劳动力过剩，耕地短缺，而且由于在地理上明显形成西高东低的梯次结构，造成经济上的土地与人口的分布非常不均衡。

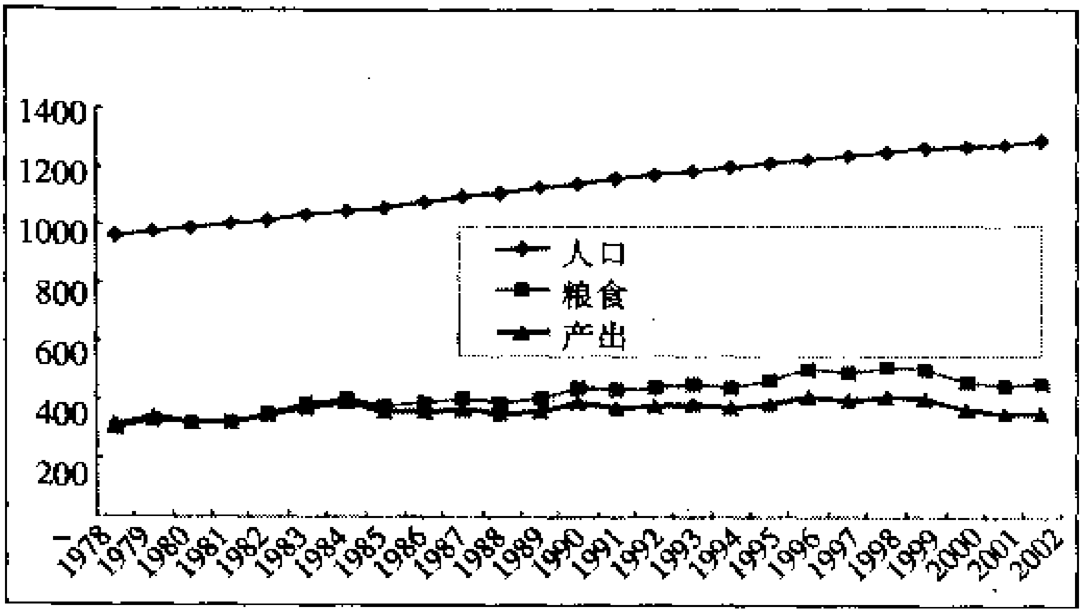
国内生产总值、土地与人口的分布情况

土地面积和人口	东部14.0	中部29.0	西部57.0
1980	41.06	35.8	23.14
1990	41.36	35.78	22.86
2000	42.6	34.1	23.3
国内生产总值			
1980	52.3	31.2	16.5
1990	54.0	29.9	16.1
2000	59.1	29.3	11.6

经济发达、水资源条件好的东部地区，土地仅占全国的14%，人口占42%；经济落后、干旱的西部土地面积占全国的57%，人口占23%。20世纪90年代以来，这种分布的不均衡是不断加剧的。

根据以上“中国特色”问题的分析，从农村实行市场化改革的1978年以来的数据看，至少在进入20世纪90年代中期之前，中国仍然表现出粮食总产量与人口的增长几乎同步变化的规律（如下图）。

中国人口、粮食总产量和人均占有量（1978—2002）



数据解释：粮食总产量为什么两次异常增加？

政策刺激会有收益，也会有代价。中国自从1978年实施农村改革以来，粮食总产量有两次异常的显著增加，主要原因是政府采取的比较传统的政策手段：大幅度提高粮食价格的同时给农民分配土地。第一次是1979—1982年，政府连续3年提高粮食收购价格，幅度达49%，同时开始允许按照农民家庭人口承包土地，明确15年不变，导致1981—1984年出现总产量连续大幅度增加，达到历史最高产量。

第二次是1994和1996年政府两次分别提高粮食收购价格，幅度达105%，同时再次推行按照家庭人口分配土地，并且明确30年不变，这也同样导致1994—1996年的增产，并且再次达到历史最高产量。

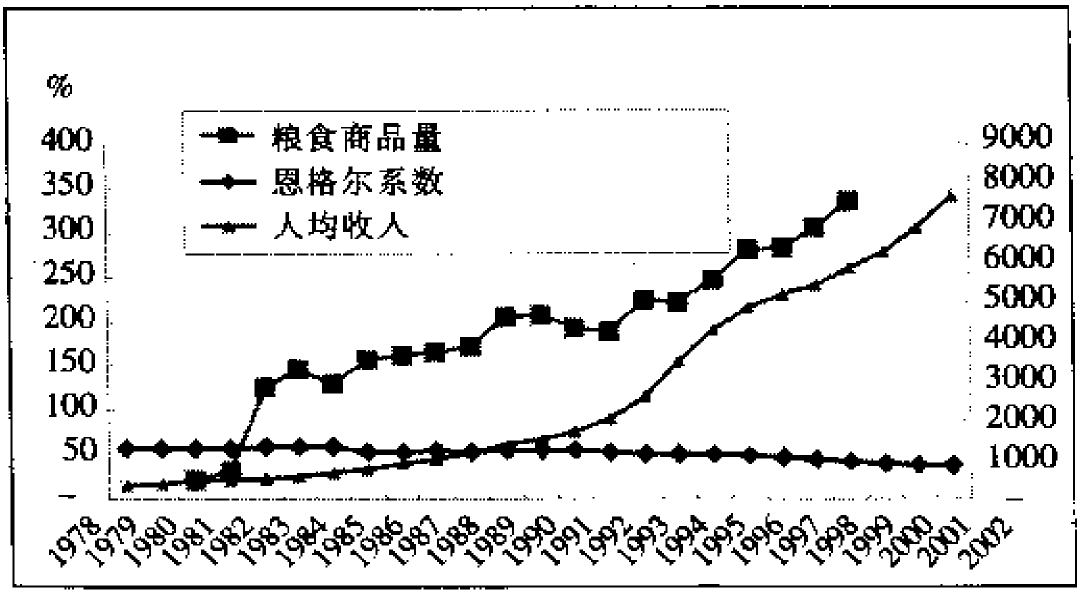
提高粮食价格与推行以分配土地为主的家庭承包制度，25

年来政府两次采取这种几乎相同的政策刺激，都发生了显著作用，造成粮食产量异常增加。接着，都造成粮食库存增加、价格下降和农民从农业得到的收入下降。80 年代出现的是农村工业化，即乡镇企业的发展；90 年代则出现大量农民流动人口进入城市或者沿海地区寻找就业机会。

二、市场经济：城乡人口的结构变化和粮食商品量的增加

由于中国处在城市化加速时期，粮食商品量和商品化比率随城市化而上升，这也是个规律。这种结构变动在 90 年代中期以后非常明显（如下图）。

中国的城市人均收入、恩格尔系数与粮食商品量（1978—2002）

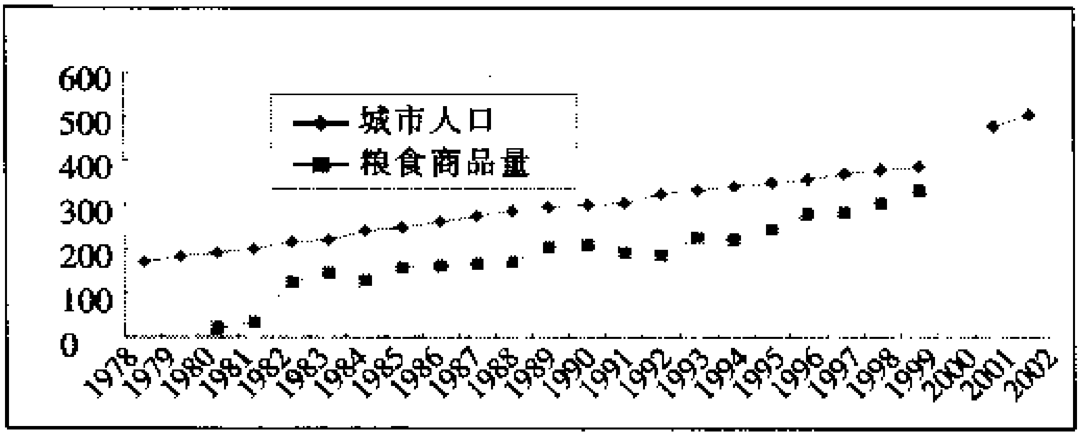


解释：

1992年以后，城市人均收入和恩格尔系数的变化符合一般规律，即：人均收入提高的同时恩格尔系数下降；中国城市的恩格尔系数最近3年已经下降到40%以下。

但，同期粮食的商品量仍然稳定增加。这需要另外的解释（如下图）。

城市人口与粮食商品量（1978—2002）



解释：

1. 统计问题

1992年以后，中国农村劳动力开始大规模向城市和沿海地区流动。但是，人口统计却是在2000年进行第5次人口普查时，才改变了过去按照城乡户口统计的指标定义，把流动到城市就业3个月以上的农村劳动力及其随带家庭人口计算为城市人口。因此，2001年的城市化比重在统计上突然大幅度上升，2002年已经有9.8亿农村人口，1.4亿农村劳动力进入城市或者乡镇。

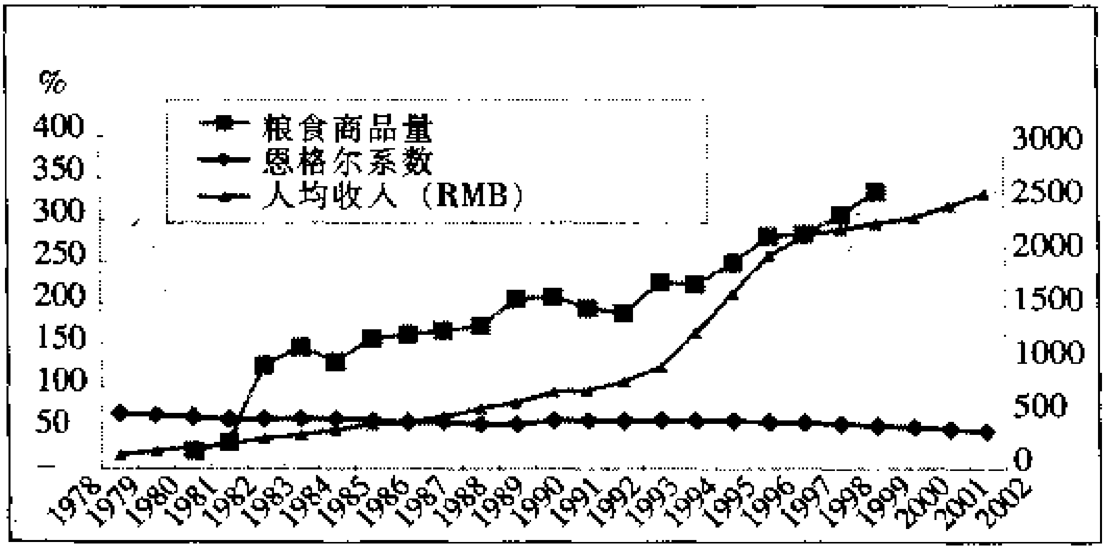
此外，1981—1982年粮食的商品量异常提高，则是由于

政府收购价格的提高和过去完全统购统销的粮食流通体制发生初步变化。

2. 经济周期导致城乡人口结构发生变化

1988—1989 年中国发生通货膨胀型经济危机，接着，1989—1991 年是为萧条阶段。期间，中央政府财政连续出现赤字，各地遂于 1992—1993 年相继放弃由政府补贴的粮食、油料和其他基本消费品的计划配给制度，这使得大量农民人口有了进入城市的客观条件。

农村人均收入、恩格尔系数与粮食商品量



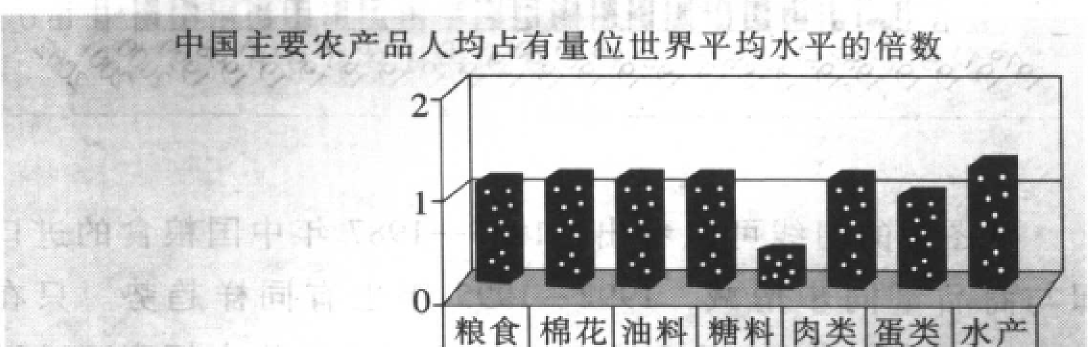
解释：

1992 年以前，尽管中国工业化速度加快，但城市化的速度相对比较慢，城乡人口结构变化不大。因此，在农村人口长期占绝对比重的条件下，农民以满足自己消费为主的粮食生产基本是稳定的，恩格尔系数相对也是稳定的，粮食的商品化率变化不大。

1992—1993 年政府放弃城市的食品补贴制度以后，农民得到进入城市就业的机会，随农民人均收入上升，农民食品消费比重出现积极变化，恩格尔系数最近 3 年逐步降低到 50%以下，粮食的商品量也逐步增加。

三、国际贸易：粮食进出口对国内市场的影响

由于人地关系高度紧张是长期制约中国农业发展的基本矛盾，所以中国其实只是一个农民人口大国，而不可能是农业大国。尽管 25 年前的市场化改革最早从农业开始，并且至今仍然被认为是中国改革的最成功领域，而且多数农产品的产量确实增加了。但是，中国的大部分主要农产品的人均占有数量仍然只不过达到、或者略高于世界平均水平（如下图）。

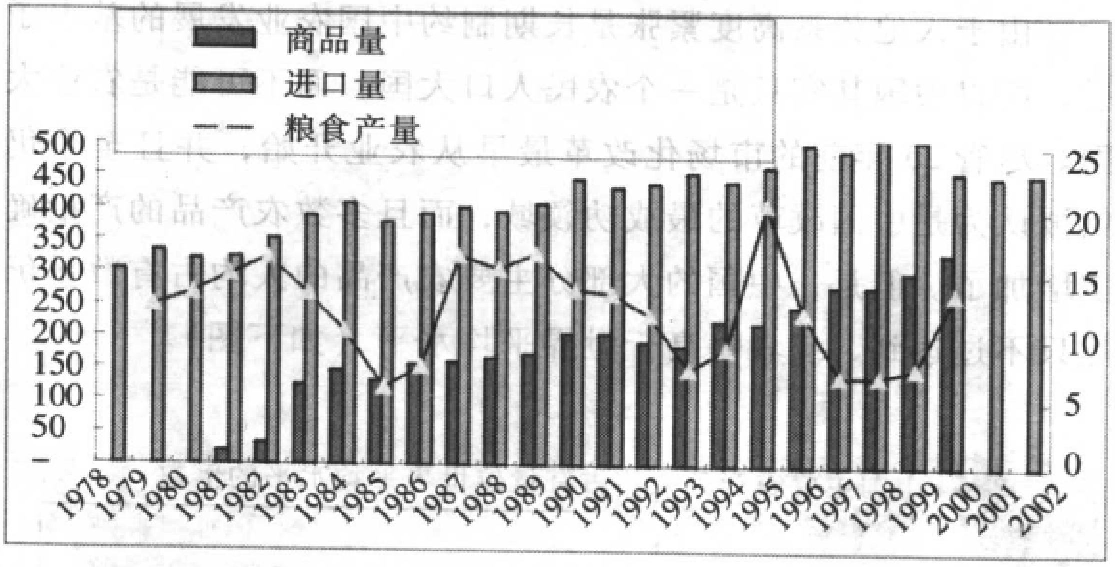


	粮食	棉花	油料	糖料	肉类	蛋类	水产
	1	1.1	1.1	0.3	1.2	0.99	1.4

数据表明，中国的粮食、棉花、油料和畜产品的人均占有量都刚刚达到世界平均水平。近年来，仅水产、蔬菜和果品能够有少量出口。

人们都认为，中国这样的人口大国的粮食安全，以及国内粮食市场的价格波动，与国际贸易有重要相关。以往的情况表明，尽管中国的粮食部门属于政府垄断，但在长期亏损的压力下，难以按照政府意图平抑市场。粮食的进出口对国内市场的影响在很多年份是负面的（如下图）。

粮食总产量、商品量与进口量（1978—2002）

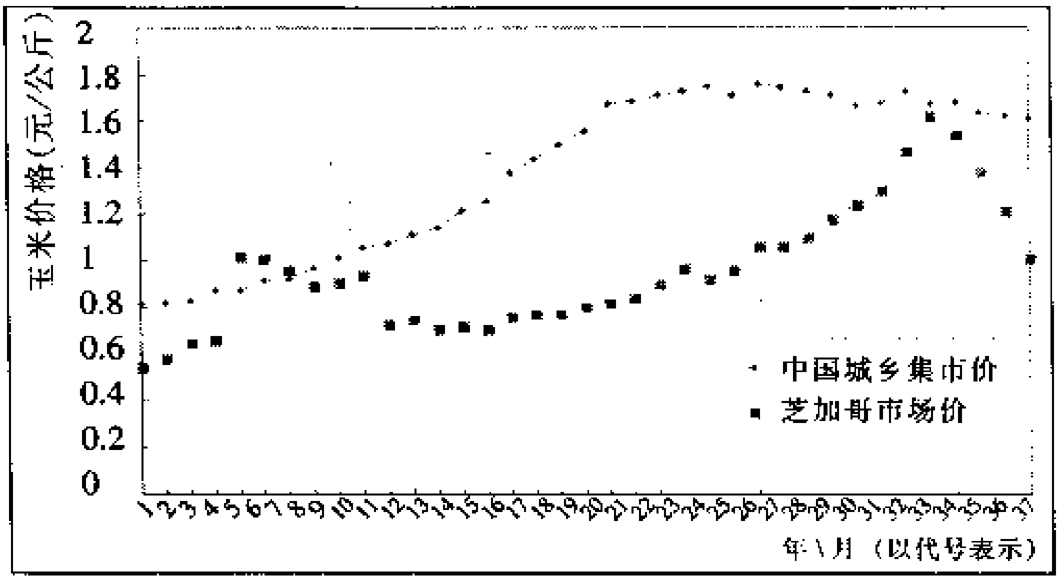


从图中的曲线可以看出，1985—1987 年中国粮食的进口量与商品量同步增减，1992—1995 年也有同样趋势。只在 1996—1998 年中国粮食异常增长造成国内价格大幅度下跌以后，粮食的进口才回落到较低水平。

我们知道，中国在加入 WTO 的农业谈判中有关农产品特别是粮食贸易的争论，曾经一度阻碍了谈判进程。这是因为，一般应该按照谈判之前 3 年的进口数量来确定最低关税配额的数量。而中国正好是在 1995—1996 年国内粮食总产量增加的同时，1996 年的粮食进口数量达到过 20 百万吨的最大值。那

主要是因为，20 世纪 90 年代中期，由于大量农村流动人口进入城市和沿海地区造成粮食需求增加和价格上涨，1994 年以后国内外粮食市场的价格差拉大，其中，价格差最显著的是玉米（如下图）。

图：国内与国际的玉米价格差（1993.9—1996.12）



数据表明，除了 1994 年上半年由于人民币汇率改革，实际汇率贬值 50% 造成地区短期国内价格低于国际价格之外，从 1994 年夏季开始，主要粮食的价格连续两年大幅度高于国际价格。这种显著的价格差别使得粮食部门有了进口冲动，但在政府计划体制的制约下，粮食进口从审批到执行却滞后半年甚至一年，于是 1995—1996 年中国 3 亿吨的粮食进口，不仅压低了国内市场，造成粮食总产量在 1996 年达到历史最高值的同时农民收入下降；而且拉高了国际价格。

可见，在计划和垄断体制下的粮食进出口，对中国的粮食供求起的作用，在某些阶段可能是负面的。

四、简单结论

综上所述，能够得出两个初步结论：

其一，根据53年的长期数据和既往经验，中国在粮食生产上不会再有造成波动的制度因素。粮食产量一般会跟随人口而同步增长。

其二，90年代中期以后的变化值得高度关注，随着城市化加快带动的粮食商品化程度的不断提高，进出口对国内生产的影响以负面为主。有必要重新考虑中国的粮食安全战略。

中国50年来粮食供求的6次“波动”[①]

1949年建国以来，中国已经发生了6次粮食供求波动。改革前的30年有2次，改革20年来有4次。其中有3次集中发生在20世纪90年代。可以说，没有哪一次完全是由于粮食生产下降造成的。

6次粮食供求波动中，尽管1959—1961年那次被称作“3年自然灾害”的供给短缺，表面看是生产下降，但其背后的根本原因，仍然是错误政策打击了农民生产积极性。由于其他5次都并不是生产下降，而且这也关系到中国是否属于长期粮食短缺的讨论，因此有必要做进一步分析。

一、改革前以短缺为现象的2次粮食供求波动

中国1978年改革前出现过2次粮食供给短缺。究其原因，都不是农业生产本身的问题。

第一次粮食供求波动发生在1952—1953年，表现为生产

① 本文发表于1999年7月在北京召开的“21世纪粮食安全与农业保护问题国际研讨会”。

增加、供给下降。

1. 20世纪50年代初的粮食供给需求形势

1950—1952年全国范围推行的土改不仅消灭了地主和富农，而且由于土地短缺不得不按照人口平均分地，所以事实上连大部分有相对农业生产经营规模的中农也不存在了。

于是，就在土改结束的当年，粮食和其他农产品产量连续3年大幅度增加之后，却出现了对城市供给短缺。1952年粮食收购只增加了11.6%，而销售增加了44.7%。到1953年9月，国家粮食收购计划只完成了80.1%，而10月份的粮食销售比上年同期增加了31.3%，供需缺口在40亿公斤以上。

粮食供给形势紧张，牵动物价也大幅度上涨。迫使政府采取应急之策，提出统购统销政策，建立国家垄断的流通部门，形成新的农产品规模供给主体。在采用行政手段强制推行仍然困难重重的情况下，国家工业化和城市的粮食需求成为了大办合作社的动因之一，并且与后者共同演化成为"社会主义过渡时期总路线"的长期政策，这个体制至今仍然在延续。

2. 解放前的粮食过剩

国务院发展研究中心崔晓黎研究员曾经指出，地主是对应中国城市商品粮的"集中、规模"需求的主要供给者。他认为：尽管旧中国的农业生产力十分低下，但城市粮食供给是长期有保障的。解放前大多数年份都是谷贱伤农，粮食供给过剩。由于地主掌握着全国土地的一半左右，地租率高达40%—50%，而且绝大部分收取实物地租。这样，地主也就掌握了粮食产量的大约25%。由于地主自己的消费很少，所获取的地租大部分是作为商品粮上市的，完全可以保证城市供给。

再一个重要原因是，解放前大多数贫雇农是勒着裤腰带交地租，城市中大多数穷人的粮食消费需求，也必然受到收人的限制。因此，旧中国的确长期存在谷贱伤农，粮食供给过剩的现象，这是与城乡贫困人口的消费不足高度联系在一起的。

3. 分散的生产增长并不能形成规模供给

我们的进一步研究认为，1953 年发生粮食供给短缺的主要问题，是政府与土改以后高度分散且剩余太少的“小农经济”之间交易成本高到无法交易的地步。

土改后农民平分了土地，生产大幅度增长，但 4 亿农民的分散的生产增长并不意味着能够形成规模供给。同期由于人地关系紧张，大多数地方的土改实际上是均分土地，生产经营能力最强的自耕农——富农和中农——的土地经营规模也随之下降。于是，农村中粮食的规模生产者和规模供给者都消失了。

虽然土改使农村广大劳动者实现了耕者有其田，生产积极性大幅度提高，包括粮食在内的主要农产品都大幅度增长。但国家尚未能及时形成对应中国城市商品粮的“集中、规模”需求的新的主要供给者。大量余粮沉淀在农民手中，而农民的行为是要存粮防灾，或“以物易物”交换其他生产资料。进入城市的政府由于无法直接与高度分散的 4 亿小农进行交易，因此不得不建立统购统销和合作化这样两个制度来解决与农民的交易费用过高的问题。

4. 统购统销和合作化成为长期制度的原因

在全国没有推行合作化之前，农民作为独立的经济主体，不愿意按国家低价缴售粮食。从 1953—1955 年，推行统购统销的头 3 年政府占有的粮食份额下降了 80 万吨。所以，1955 年政府组织农民搞合作社。当政府能够不必再直接面对 4 亿分

散的农民要粮食，而是对着400万个合作社进行交易的时候，交易成本也就大幅度下降了。所以我们至少应该了解，粮食统购统销的交易制度必须在合作化形成的组织载体上才得以运行。

为什么统购统销能够在长达20多年的时间内成为农村经济的基本政策呢？

通过查阅当时的文件我们了解到，中央提出这个办法的时候并没有打算作为长期政策，只是由于"一五"时期以及其后发生的特殊情况才成为了一项长期政策。由于1952年中国从苏联得到54亿美元的启动投资，直接进口了126个重工业项目的设备，等于一步跨越了西方工业化的两个阶段，即前期需要经历一二百年的作坊和工场手工业发展阶段，和后来动力机械拉动的重工业发展阶段。

50年代中期外来的大规模直接投资带动了大量城市就业，而且吸纳了2000万青壮年农村劳动力进城支援国家工业建设，他们属于粮食"高消费"人口，约等于把当时5000万城市人口的城市粮食消费突然增加近一倍。因此，为了国家工业建设和城市消费增加的需要，在当时条件下，也只能把实行粮食统购统销作为长期政策。

以上分析说明，第一次波动显然不是粮食生产不足的问题，同时统购统销和合作化、公社化也不是农业、农村和农民本身发展要求建立的制度。

5. 第二次粮食供求波动——1959—1961年的"三年自然灾害"

第二次以粮食短缺为现象的供求波动发生在1959—1961年，正所谓"三分天灾，七分人祸"，众所周知主要是因为高度集体化和大跃进影响造成的，从本质上看仍然不是生产问题。

第二次粮食供求波动现象上是短缺——从1959年以后粮食供给连续三年大幅度下降。这次波动当然与1958年的“大跃进”有关，但主要原因是“一五”建立的苏联式资本密集的大工业初见成效后，必然出现两个内在规律：

其一，重工业为主的工业化进程必然“资本增密、排斥劳动”。于是，中国的工业化不仅解决不了城市自身的就业问题，而且还要不断向农村输出城市新增就业人口。这一方面造成60年代2千万人、70年代4千万人的大规模的“上山下乡”运动；另一方面也使粮食统购统销制度演变为城乡二元结构的核心政策，30年来发挥了城市人口生存保障和限制农村人口进入城市的重大功能。

其二，国家工业产品必须完成“工农两大部类交换”才能形成扩大再生产的积累。在劳动力绝对过剩条件下、传统生产资料和简单工具组合起来的合作社对重工业产品基本没有需求，政府必然要求提高农业生产单位的规模，于是高度集权的人民公社应运而生。但是，公社化剥夺了农民的私有产权，使劳动者这个农业生产力诸要素中最重要的、起主导作用的要素不愿意积极投入。因此，本来不应该是生产不足的问题，更不应该是农业的问题。

如果说1955年的合作化还承认农民私有产权，那么到1957年的高级社就已经不承认了，人民公社更进一步否认了农民产权，造成了农民普遍的消极怠工，社队干部“瞒产私分”，从而导致1958年的“丰产不丰收”，统计产量增加，供给却大幅度下降；以及随后的“三年自然灾害”……惨重的全国性损失教育了决策者和直接承担生命损失的农民，1962年农村经济政策调整，通过恢复“队为基础”和允许农民

"三自一包"，重新恢复了农业生产。

二、改革后的4次供求波动基本上属于生产过剩型

1. 1984—1985年的"卖粮难"和结构调整

第三次波动产生于1984年。是在全面推行"大包干"之后发生"卖粮难"。

因为1982—1984年全国推行的"大包干"就像50年代的土改一样，重新刺激了农民的积极性，粮食产量从原来不到6000亿斤，连续跨越6000亿斤、7000亿斤和8000亿斤三个台阶，到1984年超过8400亿斤。

我国粮食生产有一个特征，即人口上台阶，粮食上台阶。如果粮食产量的增加大幅度超前于人口增长，就必然出现过剩。因为，从百年历史的大跨度看，人口、粮食两条曲线是基本平行的。由于70年代以来实行的人口控制政策相对有效，人口增长曲线是平滑的。再考虑到80年代中期城市消费者还必须使用粮票，粮食的需求弹性很小；因此，在突然出现粮食大幅度增长的情况下，就会出现粮食供给过剩。

这是第一次明显的过剩型的粮食供求波动。现在总结二十年农村改革的经验，可以看到，大包干不仅提高了农业生产的产量，而且更重要的是解放了农民，农民有了自由，二、三产业才有了发展。1984年后农业劳动生产率和农民收入都有所增长，就是由于乡镇企业的高速发展。1984—1988年，乡镇企业每年转移1300万—1400万农村劳动力。农村经济发展了，农民消费也增长了，1984—1985年，农村零售额占全社

会商品零售总额的60%以上，这是前所未有的现象。农民消费的增长又拉动了轻工业的发展，同时也给乡镇工业的发展留下了一个很好的空间。所以那段时间国民经济呈良性增长。

2. 1990—1991 年的农业主产品卖难和农民收入连续下降

第四次是在 1990—1992 年农产品全面“卖难”，也是典型的生产过剩造成的。因为从 1989 年开始，国民经济连续三年在低谷中运行，城市有购买能力的需求下降导致农产品卖难，于是农民收入低增长，甚至个别年份负增长。

与过去不同的是，因为 1984 年卖粮难后农民自发地在 80 年代后期大幅度调整产业结构。造成这次不仅是粮食的过剩，而且也是农业主产品的全面过剩。1992 年社科院农村所测算，20 多种农产品收入弹性大于 1 的只有两种，说明大部分农产品已经供大于求。

如果说历史的经验值得重视，那么这次最值得我们重视，因为这次与我们现在的情况没有什么大的差别，也是国民经济连续三年在低谷中运行，农产品的供给全面大于需求。1989—1991 年的连续三年农民收入下降，连带发生了 1989 年开始的乡镇企业吸纳农村劳动力的能力也大幅度下降，每年仅为 700 万—800 万人，与 80 年代相比下降了约 100%。

在这种情况下，各地自发地全面放开粮食市场。到 1992 年底全国除了 27 个县外，大部分采取了购销放开的改革。到 1993 年底，当时 900 多亿的粮食挂账，在经济进入高涨期、拉动价格不断上涨的作用下减掉了 200 多亿。随之，新的问题又出现了。这就是第五次波动。

3. 1994—1995 年的抢购和粮食价格上涨

第五次波动开始于 1993 年秋季收购出现的抢购和 1994—

1995 年的粮食价格上涨，并对政策形成误导。

这次波动的真实原因有二：

一是 1992—1993 年开始的经济过热之中农村劳动力进城打工，大幅度增加了城市对低质农产品的需求。本来 1993 年粮食丰收，1994 年粮食产量也没有明显下降，但 1992 年邓小平南巡谈话之后，自 1989 年以来长期收人低下的农村劳动力在经济增长、基建投资增加的吸引下，有 6 千万—8 千万农村劳动力进城打工，他们需要增加的粮食消费大约 600 亿斤每年，而国家粮食系统是没有这个准备的。

二是 1994 年 1 月 1 日外汇改革造成本币一次性贬值 57%，这又使外贸和南方各省突然从进口粮食转向国内市场抢购以逐利。

虽然从本质上看，那次粮食抢购仍然不是生产不足的问题，但当时这种短期现象对国家农业政策重新导向追求数量，起了决定性的作用，随之也对国家“九五”期间以增加产量为主的目标确定产生影响。

再一个因素就是由于价格变动导致需求增加，1993 年秋季粮价已经开始上升，大量的粮食经营使用单位，特别是南方的粮商，已经有囤积居奇的投机行为。接着 1994 年汇率调整一步到位，人民币贬值实际达到 57%，这就意味着刺激出口。本来 1993 年国内粮食价格已经高于国际市场约 20%，但在人民币一次性贬值 57% 的情况下，出口粮食就有可能得到约 30% 的机会利润。率先得到汇率调整消息的南方粮商就从南到北抢购过来。因此，是城市需求增加、汇率调整这两个原因导致了 1994 年粮价上升。

考虑到中国 9 亿小农高度分散的、以自给自足为主的粮食

生产的商品率过低，正常年景约为30%，其中仅一半受惠于国家定购价格调整；并且小农粮食销售的货币收入比例也低。因此，理论界早有小农对粮食价格正常变动不敏感的讨论（参见农村改革以来粮食产量、商品量、农户存粮以及人口变动表）从图表列出的数据对比可以看出，总产量与人均产量同步变动。实际上中国9亿小农的粮食生产决策以满足自身需求为第一目标；一般情况下，农业主产品的产量往往随农村人口变动。又因为中国农业人口长期占绝对比例，因此粮食产量与人口同步增长。这可以借用发展经济学关于“低水平均衡陷阱（人口陷阱）”所揭示的规律，来解释这种粮食的周期性现象。亦即：超过粮食增长率的人口增长率，总会使人均粮食占有水平被拉回到“低水平均衡”。

但是，1994年粮食有所减产，同期本币贬值带动的粮食出口、经济过热带动的民工潮，都在增大需求压力，引起大户入市抢购拉动价格暴涨。并且1995年后又由于政府对棉花实行反市场控制导致农民弃棉种粮（1996年棉花实际播种面积低于原计划9000万亩约20%），转而也使粮食播种面积增加。这个现象说明，尽管小农粮食生产对正常价格变动不敏感，但在价格异常情况下却会反应过度，甚至把存粮也拿出来抛售。

4. 第六次典型的生产过剩和农产品全面“卖难”

第六次是1996年粮食增产超过人口增长需求和在宏观经济紧缩影响下出现了延续到现在的农产品全面“卖难”。也属于典型的生产过剩。

为了因应1993—1994年的第5次粮食波动，政府1994年一次调价达42%，1996年又再次提高了40%，这就大大刺激了粮食生产，1994—1996年粮食产量3年大幅度增长，连续

跨越了9000亿斤和10000亿斤两个台阶。我们提前实现了2000年的产量目标，但中国人口却没有提前增长上去，正常情况下每年增长1800万人，意味着缺少7200万人口来消费粮食，于是这提前4年增产粮食必然形成过剩。

三、简单结论

分析这6次以粮食为主的农产品供求波动，会很清楚地看到历史告诉了我们什么，也会很清楚地了解到缓解现在农产品供给过剩的主要措施是什么。

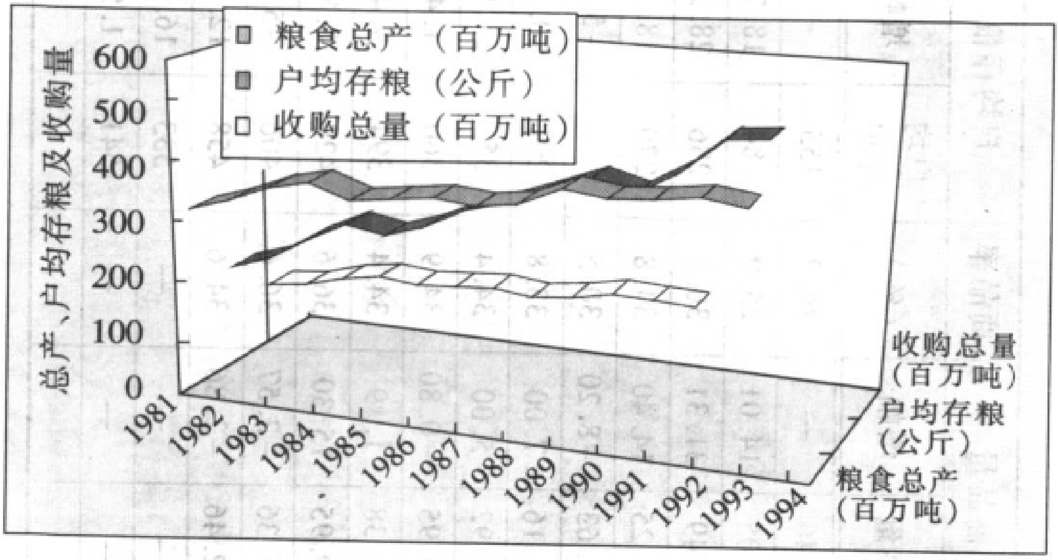
实际上，由于我国尚处在城市化进程中，70%人口生活在农村，属于自给自足型的粮食消费。因此，中国的粮食安全系统应该以30%的市场化消费的城市人口为计算对象，以常年粮食商品率为计算依据，而不是以常年产量为依据。因此，中国还不可能完全按照西方完全市场消费的一般规则建立粮食安全系统。

并且，建立中国的粮食调控系统应该与城市化的人口调控结合起来。当前解决农产品卖难的一个主要途径是加快中小城市和农村城镇发展，增加城市人口的密集度，提高规模人口带来的规模消费。因为城镇的规模消费水平是农村消费的3—5倍，现在全国600个大中城市，有2800个县级市；大部分人口规模不足。还有18000个建制镇，平均人口规模也仅8000人，如果这些城镇人口规模达到3万—5万，再乘上3—5倍的规模消费，市场需求必然大幅度增加！而当供给不足、价格上涨的时候，则可以相对放慢城市化速度。甚至，中国将来的汇率变动和粮食进出口调节，也应该与城市化问题联系起来，通盘考虑。

附件 1：图表

年度	粮食总产		总人口		人均产量		商品量		商品率	户均存粮	
	总产	增幅	总人口	增幅	人均产量	增幅	商品量	增幅	（%）	户均存粮	增幅
1981	325.02	—	100072	—	327.02	—	68.46	—	24.2	155	—
1982	354.50	9.07	101654	1.58	351.47	7.48	78.05	14.01	25.9	184	18.71
1983	387.28	9.25	103008	1.33	378.46	7.68	10249	31.31	30.9	236	28.26
1984	407.31	5.17	104357	1.31	392.84	3.80	117.25	14.40	34.8	279	18.22
1985	379.11	-6.92	105851	1.43	360.7	-8.18	107.63	-8.20	30.5	264	-5.38
1986	391.51	3.27	107507	1.56	367	1.75	115.16	7.00	33.8	291	10.23
1987	402.98	2.93	109300	1.67	371.74	1.29	120.92	5.00	34.4	355	21.99
1988	394.08	-2.21	111026	1.58	357.72	-3.77	119.95	-0.80	34.9	360	1.41
1989	407.55	3.42	112704	1.51	364.32	1.85	121.38	1.19	34.4	394	9.44
1990	446.24	9.49	114333	1.45	393.1	7.90	139.95	15.30	36.6	429	8.88
1991	435.29	-2.45	115823	1.30	378.26	-3.78	136.36	-2.57	36.6	406	-5.36
1992	442.66	1.69	117171	1.16	397.97	5.21	132.46	-2.86	34.6	458	12.81
1993	456.44	3.11	118517	1.15	385.13	-3.23	—	—	—	533	16.38
1994	445.6	-2.37	119850	1.12	371.8		—	—	—	541	1.50
1995	465	4.35									

粮食产量、户均存粮及收购量



图表说明：

1. 粮食总产量、总人口、商品量、人均产量、户均存粮的计量单位分别为百万吨、万人、百万吨、公斤、公斤；进出口量为万吨；国内外价格均按人民币计算。

商品率＝粮食社会收购量/粮食总产量。

资料来源：《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》、《国际商报》、《海关统计月报》、农业部农研中心“农产品市价格信息系统”。

由于统计口径不一致，表1和图1中1993、1994年粮食商品量和商品率缺数；表2和图2中1993年9月以前国际价格未做统计。

中国入世对“三农”问题的挑战[①]

一、入世对“三农”、而非单独对农业构成影响

人们既然已经比较普遍地接受了“三农”问题这个提法，就先得弄清楚中国入世到底是对农业有影响还是对“三农”有影响。

在这几年的讨论中，已经有越来越多的人认识到，无论有没有WTO的挑战，无论入不入世，中国已经面临比较严重的农民、农村、农业问题，而且现在人们已经注意到，单纯讲中国农业问题似乎不太合乎时宜。人们已经越来越多的开始把研究中国的所谓农业问题，转变为研究“三农”问题。尽管“三农”问题的提法在中国官方的文件和报纸里排序，还是农业、农村和农民；但是对于做农村政策研究的人而言，我们从一开始就是讲农民、农村和农业问题。这个排序的差别是明显的。因为我们首先认为中国是一个农民人口大国，主要面临的问题是农民问题。尽管在说法上，学界还有不同意见。但新闻

① 根据2001年11月在北京大学的讲座整理。

界的朋友问到我的时候，我说“中国的问题是农民问题”并不是我提出的，是20世纪两个最伟大的中国人：孙中山和毛泽东，他们都曾说过，“中国的问题是农民问题”。所以说，是他们把农民放在三农问题之首，我只不过按他们的提法延续下来做点研究而已。

因为农民问题是第一位的，又因为农民居住在农村，而土地这个农村最大的资产，它的产权是以村社为边界的。所以如果讲农业经济研究，也需要把这种客观现实存在的产权制度作为基础，来研究农村的财产关系。如果从理论角度研究农村基本经济制度，我们也首先应该看到，中国农村实际存在的是“小农村社经济”这样一种不同于西方的特殊制度。所以，我认为第二位的问题应该是农村问题，也不是农业问题。我在作一些非纯理论化地探讨问题的时候甚至说过，在中国，农业问题是派生的——是因为有了农民问题和农村问题，才派生出农业问题的。

假定中国有9亿农民这样一个世界上最庞大的农村人口基数，从中长期看不可能有根本的改变，就是说农村的人口数量不可能在中长期大幅度下降，不可能下降到现在一般发达国家水平，即下降到10%以下，那么有限的耕地过去说14.5亿亩，现在说19.5亿亩，不管统计上说多少，相对于9亿农村人口来说，耕地的主要功能就不可能是生产资料，而是这么多农民的基本生活保障。因此，这也就决定了另外一个制度基础：谁能向农民提供基本的生活保障，谁就是这种生活保障资料的所有权主体。比如说，国家向大学生和学校的老师提供基本的保障，包括医疗、失业、养老保险等等，那国家就不仅是这种被称为公共品的社会保障的提供者，而且是税收财政资金

的所有者。而在农村，因为我国是城乡二元结构，农民得不到国家提供的社会保障，所以客观上农民的社会保障，也就是它的生存基础只能是依托于土地的。那么谁来给农民土地呢？是村社，从土改以来的50年里都是村社来给农民分配土地，因此，也就形成了农户有土地的使用权，而村社有土地的所有权，这就是中国农村的基本经济制度。

所以说，首先得搞清楚中国农村的问题是什么？中国农村的问题不是一般的农业问题，而首先是农民问题，然后是农民赖以生存的村社，可以归结为农村社会经济的可持续发展问题，然后才是前二者派生出来的所谓的农业问题。这个观点和教育界、学术界长期教给大家的理论有很大的差别。因为，在我国的经济科学这个领域中，农业经济学作为一个微观经济科学，已经被作为大学教育内容或者理论规范存在了很多年，我们只有农业经济系，没有农村系，也没有农民问题研究所；我们有农业大学，没有农村经济大学。研究土地，有土地经济系，也是把土地作为生产资料来研究的。经济学研究土地的要素生产率，研究土地这个要素在市场这只看不见的手的作用下，当它的边际报酬递减的情况下就会被其他要素替代，等等。但近年来没有人将农村、农民作为教学科研的重点来作研究。所以我们说“三农”问题是农民为首，农业是农民和农村派生出来的一个问题，对教育界、学术界恐怕是一个挑战。当然，我所说的这种学问能够成立与否尚待实践检验。

我基本上不认为WTO对农业构成单独的影响，而是对中国“三农”问题构成影响，主要对农民构成影响，其次对农村经济构成影响。这显然与其他人讨论问题的出发点不太一样。我们这些长期做农村调查的人，在讨论问题的时候首先想

的是人，心里面装的是农民。因为我是长期搞农村政策的，长期下乡做调研，我认为能不能做决策，第一条取决于你心里面装的什么。如果你心里面装的是农业，对不起，你错了，你的心里面得装农民，否则就没有正确决策产生的可能。

二、GATT 向 WTO 转变的背景分析

谁都知道，WTO 即世界贸易组织，是 1994 年成立的，但很少有人搞清楚区别：在它之前的关税贸易总协定（GATT）和 WTO 这两者通常被认为是连续的，但如果深入分析一下它们是有本质区别的。GATT 形成于 1947 年第二次世界大战之后，它确实要推动的是商品的自由贸易。而 1994 年之后的 WTO 主要推动的已经不是一般商品的自由贸易，而是推动资本的自由流动，其所隐含的原则是资本有“建制”的权力。所以，在国际上有关经济全球化与 WTO 的讨论的时候，人们会提到 WTO 与维护国家主权的矛盾如何解决的问题。也就是说，一个国家建立制度的权力，本来是一个国家主权的体现，WTO 包括资本的自由流动，当然就要求资本有建制的权力，你要想接受外部资本，就必须按照外部资本的要求来建制，这和一般商品进入是不同的，一般商品进入以后，主要就是消费而已。比如说人们告诉你加入 WTO 以后你会买到便宜的化妆品，抽到便宜的香烟，你可能还会买到便宜的汽车，等等，但那是指的一般商品贸易。

1947 年形成的 GATT，是战后经济重建时期的产物，当时条件是特殊的。我们知道二战本身是 1929—1933 年大危机、全球经济衰退的必然结果，而 1929—1933 年大危机是传统工

业化结构趋同所造成的一个必然结果。问题很清楚，比如法国生产机械，德国生产机械，英国也生产机械，大家都生产机械，于是机械就过剩了。那怎么办呢？没法办。只有你不生产，而我生产，我就胜了。

欧洲的一些早期的工业化国家，聚集在这样一个狭窄的疆域，一次世界大战已经把殖民地瓜分完了，那些有殖民地的国家也用商品输出将世界市场覆盖掉了，没有殖民地的国家和战败以后被迫让出殖民地的国家，连这个条件都没有。因此，德国率先将制造业转向军工生产，而军工生产就是这样一种非常直接的比例关系，你投入的是100，他投入的哪怕是90，那他必败无疑。这个道理是4年前由天则研究所的青年学者盛洪提出来的，我认为很多历史事实都可以证明盛洪的观点。比如我国和日本在甲午海战之前双方军事的能力是相等的，只不过慈禧太后将应该更新炮舰的那些钱拿去盖了颐和园，没来得及更新武器。我们和日本当年是同步在进行军备建设，日本海军比我们多走了一步，甲午海战就把中国海军主力舰队打沉，然后中国政府就得赔2.3亿两白银。日本拿到这2.3亿两白银，就投资上了钢铁工业，一步跨过了资本原始积累阶段。日本在资本原始积累阶段尽管同样是残酷的，但它当年也只是完成了初步的轻工业或者一般商品制造，而发展重工业，如大机器制造、钢铁工业，要进入这些资本密集的工业化阶段还没有充分条件。

中国的2.3亿两白银赔款对日本完成工业化是非常重要的，也是跨越式地完成原始积累阶段的一个必要条件，日本把其中三分之一用于支持钢铁工业发展，建立了今天的新日铁的前身。1895年马关条约得到赔款，10年之后日本就用战争赔

款形成的钢铁工业造出大炮和炮弹，打败了俄国，占据了旅顺口和辽东半岛，乃至于后来占据整个东北。本来一般的通过轻工业和农业这种交换逐步形成初级工业化，需要很长时间才能逐渐为重工业提供积累。但日本是通过战争一步进入重工业，成为一个军事工业大国。用这个故事，说明在军事工业方面投资 100 和 90 的差异，就是国家之间竞争胜和负的差异。

1929—1933 年传统制造业的结构性经济危机发生后，德国率先转向军事工业，就打败了欧洲所有敌手。而美国人长期奉行“孤立主义”，当时认为这是欧洲的事，跟美国没关系。而且惟独美国在 1929—1933 年整个西方发生大危机的情况下，原来的传统制造业可以基本不调整，尽管大家的制造业都是同样结构、同样过剩的，但因为美国是新大陆国家，有德沃夏克那辉煌的交响乐所表现的新大陆的宽阔国土，就可以通过政府搞积极财政政策来启动国债投资，大规模开发西部，修铁路，修公路，修水利，以它过剩的制造业，能够以政府投资的形式来缓解结构性过剩这样的大危机。所以，惟独美国在 1929—1933 大危机发生后幸免于难，但也并没有根本改变它的工业结构，并没有造成产业结构的提升。二战期间，美国利用自己没有被破坏的工业结构，向欧洲输出军火，战后则以它更趋庞大的传统制造业这样的生产能力，向欧洲、日本和其他的西方国家提供马歇尔援助计划所需要的设备，这时候它恰恰主要是搞商品和设备的输出，因此，当然就要求商品无国界地自由进入，这就是 GATT 产生的背景。

随着美国马歇尔计划的推行，整个西方世界几乎都变成“美元区”，就好比东方的苏东国家变成“卢布区”一样。战后到 50 年代初，美元一度在西方货币中的总量超过 76%，也

就是大约有四分之三的西方货币是美元。各个国家要想还美国的钱，借的是美元，当然也要还美元了。所以“美元区”的形成使得美元成为全球第一货币，后来逐渐演变为取代黄金的“美元本位”。于是就造成了这样的经济循环：美国以设备给你，来帮助你经济复苏，你经济复苏以后，生产出美国需要的消费品，卖到美国去以后，美国再给你钱，你才能还美国的债。

不过，随着战后欧洲、日本经济的不断发展，到50年代末期基本完成了重新工业化的过程，60年代开始制造业大规模发展，各国立足于自己本国生产能力和对外贸易发行的货币，由于基本上与实质经济（实物经济）的需要高度相关，所以，西方各主要工业国所发行的货币相对来讲就开始坚挺，逐步使得美元占世界货币份额的比重开始有所下降。随后，就有1971年布雷顿森林体系解体、浮动汇率取代固定汇率等等，大家在各种教材上也都有所了解，不必多说了。

总之，是因为战后马歇尔计划所带来的机会，美国大规模的商品输出，所维系的传统制造业的膨胀。但是，由于客观上导致美元占世界货币总量的绝对份额，导致美国战后从50—60年代制造业膨胀达到顶峰以后，就出现了初步的经济结构调整，我把这种调整称为“金融资本异化于产业资本”。一般来说在GATT这个阶段上，实际上并没有形成对欧洲传统制造业的结构调整机会。

后来到70—80年代，欧洲和日本也开始了经济结构的调整，大规模向发展中国家转移制造业。同期，在资本输出的带动下德国马克和日元都出现过升值。这时，美国已基本上演变成了世界的中央银行，亦即，美国可以通过发行货币，向世界

上所有的追求贸易盈余的发展中的工业化国家征收铸币税。这对美国来说是巨大的、空前的历史机会，这个机会导致了美国的经济结构重大调整，逐渐调整成以金融服务业为主导。它可以逐渐让传统的制造业这种实质经济移出美国，而主要发展资本经济。特别是到了80年代里根政府时代，表现得尤为突出。随着美国逐渐演变成了全球的金融中心，以资本交易，以金融为主的服务业也逐渐在美国GDP（国内生产总值）中占的份额越来越高。到了90年代后期，就已经超过了四分之三，近年来甚至达到了85%。

于是，美国的实质经济基本上衰退，大规模移出，所形成新的经济循环是：跨国公司在全球范围组织生产，而利润回流美国，进入资本市场获取增值收益。80年代中期和90年代初我去美国考察的时候，眼见着美国的夕阳产业不断调整，看着像匹兹堡这样的地方从原来的钢铁工业中心，变成以旅游、金融和计算机为主，经济结构调整很快。

正是由于80年代开始的美国大规模的结构调整，资本经济取代实质经济，它必然要求资本自由流动。于是，在1986年里根政府提出关税贸易总协定不应该再满足于一般商品的自由贸易，而强调把资本的自由流动纳入到关税贸易总协定中来。但因为各国反对的力量很大，所以才在GATT之外再搞个“乌拉圭回合”，把美国的要求列入谈判。这就是所谓“乌拉圭回合”的由来。同时又因为美国是新大陆国家，农场规模很大，它的主要农产品占世界农产品市场的50%以上。所以，同时列入“乌拉圭回合”谈判的就是这两个主要内容：其一是金融业，以金融为主的资本自由流动，第二是农业。这两个都是战略性的或者说是基础性产业。

可见，在40年代末期确定的GATT的制度框架下，各国本来只承诺一般商品自由贸易，但如果金融业和农业也完全开放自由贸易，如果基础产业完全放开，就能够动摇人家的国本了。

金融是什么，是一种以货币为表现形式的社会信用。而到现代社会，信用是政府政治强权的产物。客观上说金融背后起支撑作用的基础，就具有政权这样的政治特性。因此就又产生矛盾了：一方面金融的无国界在事实上是不可能的；另一方面，发展中国家必须以所谓维持国际收支平衡来保证币值稳定。也就是说储存外国的硬通货是本国货币稳定的重要因素之一。今天看是什么意思呢？就是说存多少美元是决定本国货币是否稳定的重要因素，这就意味着我们作为发展中国家，只能承认美国客观上承担着世界中央银行的职能。你要储备它的货币才能保证你的货币的币值。

同样道理，现在国内外很多经济学家在讨论汇率问题，各种说法都有。中国为什么不必要调整汇率？其根本的经济原因是什么呢？就在于中国目前的外汇储备是世界第二的。有这么多的外汇储备，币值当然也就非常的坚挺。尽管中国的商业银行去评级，标准不高，都评不出什么好级来。因为银行的不良资产的比重相当大，但是中国的外汇储备太大，所以本币贬不了值。

综上所述，因为全球资本主义在二次大战之后美元独霸天下的条件下终于进入金融帝国主义阶段，于是西方先后放弃了金本位和固定汇率制度；在美国保证美元对黄金的比值不变的前提下，发展中国家大都以美元为本位，尤其是1991年苏东国家解体以后，再没有另外一个对立的货币集团。于是后发国

家大部分“美元化”为资本自由流动奠定了基础，其间，1994年正式建立世界贸易组织表明了这种趋势：当资本过剩和农业资源充裕的发达国家得以把资本的自由流动和农产品的自由贸易纳入到WTO的制度框架内，就能够主宰今天的世界经济。

三、WTO与中国“三农”问题的讨论

按照国内的提法“1999年4月8号美国单方面公布了中美入世谈判的文本”，之后学术界曾经有过一些讨论，当时发表观点的经济学家们，基本上是从原则和理念上来讨论问题的，那些书斋学者中的大多数认为中国入世“利大于弊”。而当我根据那个文本，分品种给大家介绍我国的承诺，不同农产品的什么品种的不同品质价格差别会怎样的时候，有些学者显得很吃惊，甚至说，我们怎么不知道小麦还有硬麦软麦之分，还有白麦红麦花麦之分。那么，是否允许我提个问题：如果不知道这些具体品种、品质和相关价格的差别，学者们怎么能够讨论WTO对农产品贸易的影响呢？可见，单纯从经济学的理念出发，对条款的利弊和约束是解释不清楚的。现在人们已经知道，目前中国小麦的产量中大约40%可以叫硬麦，相对而言面筋度含量还比较高，但完全能跟国际上高面筋度含量小麦相比的只占总产量的不到20%。大约80%左右在品质上不能与美国小麦竞争，连加拿大、巴西、墨西哥这些国家的我们也都比不上；但是在价格上我们高于国际价格30%左右。这是在1999年的时候，在基本达成了中国跟美国的入世协定当时，大米价格我们高于国际价格40%左右；大豆的价格我国高于

国际市场50%—70%，而这几种重要农产品的品质，我国都比国际同类农产品的品质低，因此，要按照同类农产品质量算价格差别的话，中国的国内价格还要更高。

所以在形成中美入世协定时，我们根据当时在网上看的协定的文本，认为从基本农产品贸易的角度说，中国的确没有太多的机遇；至于所谓竞争力，中国的农业资源严重短缺，也几乎没有什么潜力可言。

当时有的同志说，尽管中国做了承诺，按照最低关税配额，我们应该进口大约2000多万吨粮食，这也只是不到国内总产量5%，基本上不构成对国家粮食安全的影响。还有人强调，尽管有按照TRQ（最低关税配额）承诺进口的数量，也并不是一定要进，它只是核定的一个额度。这些观点有一定的道理，但也值得进一步讨论。

我们知道，TRQ指的是象征性地征收1%—3%的关税。大约150年前帝国主义列强曾经安排一个叫赫德的英国人主管中国的海关，当时定的是5%的关税率，而现在的TRQ是比这个还要低的关税。关税是一国的主权体现，因此不能不征，只是象征性的征一点儿。TRQ这个配额是各国WTO谈判的技术手段，超过这个配额的部分就按照正常关税（减让以后）的比例来征。比如中国农产品平均关税从40%多减让到14.5%，亦即，多于配额的部分，按照14.5%征收，在配额之内的，只能按照1%—3%征收，大体上就是这个意思。

接着的问题是，是否配额就必须全部都进口？有的同志曾经说：即使有配额，是否进口也取决于我们的需求。这话说得非常之理性，它背后隐含着极为正确的经济学道理——什么叫需求。所谓需求有两个方面，第一当然看你有没有消费了；第

二你的价格是否比人家高，如果比人家高，那么按照市场原则就自然会进来。我们一开始说我们的农产品高于国际市场价格，尽管有这个配额，你可进可不进，但如果你的价格比人家高，而客观上你国内又有市场需求，那就必然进口。当前的情况下，我们这两个方面都具备：第一我们的价格比人家高；第二我们国内有需求。所以按照配额的进口，毫无疑问得进。此外，还有超配额部分，就是按 14.5% 平均关税（税率分不同品种计算）的进口，就要看国内价格高于国际的程度，比如小麦价格高于国际市场 30%，关税是 14.5%，高出国际水平 15.5%，把对方的运费打进来，如果不到 15.5%，那还得进。近年来的事实是，一方面国内农民饱受“卖粮难”的苦，另一方面，沿海和大城市已经大量使用进口粮食了。

在这种压力下，现在农业生产的情况是什么样的呢？就现在国内这样的价格水平，农民从事种植业已经是亏本的。特别是农业主产区的主粮产品生产，基本上不挣钱，如果算上活劳动投入那就是负值了。统计数据也证明了这一点。从 1997 年以后，农户家庭经营条件下的种植业，资金和劳动力的投入产出均为负值，这已经是连续多年的现象了，不仅中西部传统农区如此，东部也是如此。所以，按照现在的国内价格水平，农户已经是亏本了，这就决定了我们国内的所谓农业政策空间有限，因为不可能再像过去那样，靠提高价格来保护农民的生产积极性了。大家知道，本来价格是有个弹性区间的，一般把国际市场价格叫天花板价格，国内的生产成本叫地板价格，但现在我们这个现象已经是很怪了，我们的地板在天花板之上。（笑声）你怎么能谈竞争呢？

我们举几个近两年发生的事情为例，尽管中国是到 11 月

10 号才签订加入世贸组织的协议，预期应该出现举国欢腾的场面，不知为何没有出现。没有加入的情况之下，去年中国已经进口了 1200 万吨大豆，我们大豆的价格比国际市场的价格原来高 70%，近几年大约高 50%，现在已经进口了 1200 万吨。1200 万吨什么概念呢？我们国内正常年最高产量是 1700 万吨，个别年份达到过 2100 万吨，去年国内产量大约 1500 万吨，而进口 1200 万吨等于全年产量的 80% 以上。对国内的大豆的生产、加工的相关产业的影响已经显现出来了，今年上半年，仅 1—6 月份又进 1000 万吨，全年进口估计会接近总产量。

中国市场容量就是这么大。与国际上的价格差别又很大，从个别产业来说，如大豆，还未入世，国内生产所遭受的挑战就几乎是灭顶之灾。为什么？很简单，国内价格高是因为小农经济条件下生产成本高；品质不如人，则是因为国外生产的是转基因大豆，它能使大豆的出油率比中国最好的大豆高 4—5 个百分点。按照中国入世协定所作出的承诺，中国按 TRQ 的配额应该进口的是豆油，如果按国外大豆 20% 以上的出油率折成大豆，即把我们按照 TRQ 需要进口的豆油折成的大豆，就会比我们国内全年产量还要高。所以，至少在某些品种上，对我们的负面影响是比较清楚的。

但最后是否会影响到中国的农民都不种大豆了？那倒未必。比如说，可以告诉老百姓说他们进口的都是转基因大豆，虽说好，但不如吃咱们老农民种的大豆安全，磨出的豆腐香。这样，咱们土种的大豆才有市场。大豆这个东西不像一般的粮食，比如说小麦、玉米、水稻，农民自己可以吃一部分。中国的粮食的商品率一般只有百分之三十几，农民自己要消费掉百

分之六十几。而大豆的商品率却是百分之九十以上，农民自己除了磨点豆腐，总不能自己加工豆油吧？因此，越是完全商品化的品种，面对国际竞争就越是难以抗拒。所以今年到夏天的时候，国家主管经济工作的领导人在讲话中明确表示他很担心，咱们还未入世，大豆就已经面临这么严峻的挑战了。

此外，我们看到在入世谈判中所说的农业保护，跟实际上我们中国农民需要的农业保护两者之间还不是一回事。我们现在谈判中所说的所谓保护，不管是美国所要求的5%，还是我们提出的10%，还是最后双方达成妥协的8.5%，都其实与中国9亿农民没有直接关系。我甚至认为，这个补贴在中国并不是对农业的补贴。向对方提出的补贴问题，是我们这几年因为粮食的库存积压过于严重，把财政的补亏和银行的贷款占压得太多。所以，这几年不得不以政府财政拿钱来补贴出口，实际上补给粮食部门，其中特别是玉米。事实上是中粮得到出口补贴，国家是补给外贸进出口部门，进出口部门拿到钱来还在银行占压的粮食贷款。所以客观来说，这个钱仍然是在政府垄断部门系统内循环，跟农民似乎没有直接的关系。这样就导致中国农业从原来的补贴为零或负值提高到现在所说的二点几。

经贸部在谈判时当然要保护所属的中粮进出口总公司的利益，将来也还是希望国家财政给中粮进出口总公司予以出口补贴，因为利益主体明确，所以谈判就显得非常艰苦。我认为，时至今天农业仍然是负补贴，农民并没有得到WTO谈判的任何好处，我们至今仍然是从农业提取积累。从我们现在谈判的条件来看，从承诺的TRQ来看，对于农业主产品的国际贸易是相对不利的。如果以国际价格衡量我们的农业主产品，比如说粮食类产品、棉花、油料等，我们这种小农经济基本上是没

有国际竞争力的。

当然，机遇或利益可以是潜在的。也许，将来随着世界贸易组织的发展，我们能够真正参与规则的制定，会制定出有利于中国9亿农民的规则，但这只在将来是可能。我们，尤其是长期搞农村政策的人，特别希望能够给一个解释，比如公布文件的时候，能够逐条说明哪一条是对农民有利的。但到目前为止，一未公布，二未解释，所以，我们只能是从网上看到相关条款，认为对中国农民基本上是不利的。我们得出了一个不叫结论，只能叫印象的东西，就是世贸组织谈判中，农业或农民的利益是作为一种让步。因此，WTO对中国“三农”问题的影响客观上是负面为主。

有人得出结论，认为我们土地资源高度稀缺，因此土地密集型的产品我们没有比较优势，只能依靠进口，这个结论客观上当然是成立的。其实早在80年代我们就说过，如果我们东部土地面积过少的地方能够进口美国、加拿大的粮食，那就等于进口人家的土地。中国土地密集型的产品相对来讲不具有市场优势，逐步退出农业生产领域是一个符合规律的现象。即使没有WTO，在东部相当多的地区，土地密集型的粮食类产品也正在逐步退出农业生产领域。很多地方在大幅度调整产业结构，政府下命令不准种粮食，只能种经济作物，这是符合规律的。但因此引发的另外一方面的讨论，其实80年代也已经有过，那就是：中国要多大程度上依靠国际市场的来满足十几亿人口的粮食需求。

有人说，按照我国承诺的TRQ的数量，进口粮食占国内总产量的比重只是4.6%，并没有达到我们国内研究提出的5%的粮食安全线。我对此不敢苟同，在我的文章中，中国和

西方国家计算粮食安全所对应的基数不是总产量，而是扣除农民自给自足之后的那35%的商品粮。这是当时在讨论这个问题的时候，我提出的我们和发达国家计算粮食安全线的重大差别。

发达国家比如美国，他们的农民不叫农民叫农场主，生产小麦并不自己吃，他自己也是到商店买面包；他自己并不磨面粉，可中国农民要自己磨面，套上头驴，或有电磨，磨出粉来，一筛，拿到家里包饺子、下面条、蒸馒头。我们的农民是自产自销，自给自足。而在发达国家，全部农产品都是商品化的，美国农业人口只占人口的百分之二点几，而中国至今以农业户口计算仍然占73%多（统计上说法不一样，户口统计是73%，按照第五次人口普查是64%，按照县改市划入市镇人口的统计，那农村人口只剩下50%多）。以现在仍持农业户口的占73%，在全球来说算最高的。因此，我们的粮食自给自足的比例比较高，大约64%粮食产品是农民自给自足的部分，只有35%—36%是商品部分。

因此中国计算自己的粮食安全线，应该是以什么为基数呢？当然不可以总产量而是以商品量为基数。因为进出口影响的是成为商品的那一部分粮食，而不直接影响总产量。忽视这种国情，又怎能计算粮食安全线？以为中国是美国啊？“暖风熏得游人醉，只把杭州作汴州。”所以，客观地看以总产量来对应TRQ的计算法，本身就是值得讨论的，值得推敲的。应该计算的是商品量对应的进口量，这是其一。

其二，正如前面已经说过的，进口量也不能按照TRQ来计算。只要国内有需求，只要人家的价格加税率加运费仍然低于国内价格，就会进口，无论是放开不放开国有垄断都会

进口。

但现在似乎只有我持这种可以讨论的意见。入世对“三农”问题的影响怎么解释？看解释权在谁手里，有人就硬那么解释，那不就类似于指鹿为马吗？不顾中国二元结构的城乡差别，指着总产量就说它是基数，那是不对的；更何况，咱们从来就没有搞清楚过总产量是多少。谁知道总产量有多少？我们是长期搞农村调查的，下到农村去问农民今年打多少麦子啊？他回答18个蛇皮袋。一个蛇皮袋是多少？你去称吗？没法称。这不能怪统计局，要说过去，统计人员还可以靠拉对角线；现在农村都承包到户啦，谁让你去人家的麦子地里拉对角线？抓人家的麦穗过来算千粒重，你给多少钱？不给钱你上农民地里蹚麦子，行吗？过去行，现在确实不行了。现在要把握准确的数据，客观地说是做不到了。

到底现在中国有多少年产量在统计上可能是模糊的。我们所说的粮食安全线之外还有一个更为隐含的东西也没有人作过测算，我在1997年关于粮食周期问题的分析文章中曾经写过，有兴趣的人可以去网上看，每到中国相对比较大规模进口的时候，必然造成国际粮食市场价格大幅度抬升。1995年1月至1996年6月，我们曾经在连续18个月的时间内进口过3000万吨粮食，陡然之间就引起了国际市场粮价的变化，甚至引起了各个发展中穷国的抗议。你们中国人富了，你们吃得起，就把国际市场粮价抬起来了，中国大规模进口的结果是无论现货、期货，价格飙升。突然就成了全球最大的进口国，对全球粮价的影响非常之大。现在，只要中国一报粮食减产，国际期货价格马上就抬起来了。只要咱们中粮的工作人员一到那个地方，情报人员马上就跟上了，眼看价格马上就起来了。他知道你们

是带计划来的，甭管多贵，你得买，执行上级指示，你又不是真商人，你是真官员，假商人。在这些问题上，对国际粮食市场乃至于中国和周边国家特别是和发展中国家的关系上，也会相对而言产生潜移默化的影响。这恐怕也是很重要的问题。

再进一步说，按照中国目前调整产业结构的速度，粮食面积已经大幅度下降，我们从1996年以后连年粮食总产量下降，而人口还是不断增长。如果做长期曲线会发现，中国的粮食产量基本上是一个伴生的变量，如果自变量是人口，因变量是粮食产量，那么人口增加，粮食增加。而目前这种政策调整思路，所谓农业结构的战略调整，是有意识地要在人口增加的时候不让粮食产量增加。而这个决策在什么情况下产生的呢？是在1996年在政府价格提高的刺激之下粮食总产量突然大幅度抬升，使我们在1996年就提前完成了2000年的粮食产量目标。这就是说粮食总产量本来应该是缓步增长的，但是因为我们1994—1996年连续给出了一个特别的价格信号刺激，所以到1996这一年产量是超常规增长的；而粮食增长的长期曲线本来应该是与人口同步的，人口到2000年每年平均应该增长1000多万，如果提前四年实现粮食产量目标，就意味着人还没有增长上去，对粮食的需求还没有上去，突然粮食产量却超常规增长上去了，于是，就必然造成混乱，出现粮食库存积压，市场价格便宜，农民种粮不挣钱，种地不合算，然后就是弃耕撂荒，大规模涌起的打工潮，在全国范围内涌动。这且不说同期社会犯罪增加，导致了一系列的社会政治问题。

尽管这套分析太让人不高兴，但是客观上人们应该看清楚，任何突然的政策刺激所造成的粮食产量的突然变动，也就是政策造势所造成的突然变动，对这个农民国家而言都可能是

灾难，无论这个政策的出发点是正确的还是错误的。

大家是否知道1984年有一次卖粮难？现在你们这儿上点儿岁数的人不多。当时我们叫做生产力的突破性释放。农村大包干、生产力解放了，造成了大丰收。大丰收应该是好事，在1982年到1984年连续三年之内粮食从原来的6000亿斤左右，一跃而上成了8400亿斤，陡然之间的粮食大幅度增长，长了2400亿斤，短短三年粮食增长了34%左右。当然，就出现了需求对供给的严重抑制，导致了卖粮难，粮食部门就压价，结果是1985年农民不愿意种粮食。人们到现在都还说1984年的政策是好政策，但对于某一个单一的品种，比如粮食这个品种来说，对某一个单一产业，比如粮食产业来说，它所造成的影响其实是灾难性的。以前从来没有出现过粮食的这种亏损也出现了，就是那次，造成国家财政给粮食企业补亏。

客观地说，1984年那次，因为农民实行大包干，积极性突然上升，一下把粮食顶上去了，一顶上去，好了，卖粮就难了。因此就造成了粮食这个产业本身的灾难。1996年是第二次粮食突然大规模地增长。从1994年到1996年连续三年粮食从9500亿斤上到了1万亿斤以上，这样的突然增长的结果就造成了粮食的积压，因此现在是粮食部门压价，农民也不愿意种粮食了。但是历史告诉我们，这从来都不是长期现象。就好比1984年那次卖粮难，农民自发地调节种粮面积，1985年减少了7000多万亩的粮田播种，减产了540多亿斤，此后是连续9年的粮食徘徊，相对来讲供需之间的矛盾是有规律的。而这次连续5年的农产品卖难以后，按现在这个结构调整的政策走下去，会有什么结果呢？不会太久。我估计最近3年之内，中国会出现相对粮食短缺。那么，大规模进口粮食将可能是一

个必然趋势。

过去有些事都是怪怪的，要么不进口，要么一进口就是2—3年连续进口。而再进一步从人口的中长期增长趋势看，中国还是属于粮食供给短缺的国家。

从长期看，中国的粮食形势其实一直不容乐观，因为我们是土地资源短缺的国家，我们叫做土地要素高度稀缺，客观来看这是不容乐观的。我们稍微做一点分析。大家知道，农业的收益基本上叫做地租收益，而地租产生于土地资源的多少。土地资源大，至少绝对地租的量就大，也就是说为什么解放前农民都拼命节衣缩食想当地主呢？一两代人节衣缩食，起五更睡半夜，背着筐去捡马粪，就是为了置地。而置地就等于扩张了土地资源，就等于扩张了地租的绝对量。解放后咱们农村人口翻番，土地不得不按人口平均分配，难以再形成规模，因此中国不可能按照美国的农业模式来运作。

很多人在讲现代化的时候开口闭口谈美国，但是中国农村客观上做不到美国的现代化。为什么呢？美国平均每个劳动力所对应的土地面积是中国的828倍。很多干部到美国去做考察调研，去参观农场。大部分去参观的人都不懂英文，也就是看看人家怎么好啊！很少有人像我这样，在美国做调研的时候去找那些破产的农场主交谈，或去考察那些濒临破产的农场，去研究美国农场为什么也会破产？我发现，在美国800公顷以下的农场基本上不怎么挣钱，越是对应着资本密集型的农业，它越得扩充面积，以面积扩充所产生的绝对地租量的增加，来抵补不断的资本密集投入所带来的成本的增加。这话说起来绕口，只是专业人员讨论起来爱这么说话，实际上就是说，你得拼命地扩张你的农地规模，你上的拖拉机、烘干机等设备的成

本才能被充抵进去，就这么个道理。所以我走了几家400公顷左右的农场，都是濒临破产的。小于二三百公顷的就等着被兼并，根本没有利润可言。那么，我们农户的平均农地规模有多少呢？0.4—0.6公顷。我们如果以农户作为一个家庭农场（其实根本不是），它差了几乎上千倍。美国劳动力平均土地规模是我国的828倍，以赢利能力来看的话恐怕也差了上千倍。所以，美国的农场和中国小农经济是不可同日而语的。

再进一步看，我们不仅是农户的农地规模过小，而且在一个户内还是土地分割细碎。家在农村的同学都知道，村里分地，总得好地、中地、差地都得分一点，所以一户少说三五块地，多则十几块地，最多的有二十多块地。我们不是老讲这个故事吗？这个贵州山区的草帽田故事。说一个农户上山整地，他有26块地，整完25块却找不到最后一块了，拿起草帽一看，噢，在这儿呢，被草帽盖住了。你说这地块儿零碎到什么程度呢？

不但土地分割细碎，农户还是兼业化经营。东山上的地种点儿茶，西山上的地种点儿玉米，家门口种点儿菜，院里边养头猪，屋后面还得拴上头牛。不仅普遍兼业化经营，而且还是我们说的一兼户、二兼户，一兼户指的是种养两业兼营，这是普遍的，谁家种地不养点儿猪啊？我们叫做粮猪型小农，这是一个非常普通的常识性概念。中国的小农天然地形成了户内自我平衡机制，过去我国粮食的价格和生猪的价格正好相差一个生产周期，我们叫“粮价高，猪价低；猪价高，粮价低”。农民又养猪又种粮正好自己平衡价格风险，这就是小农经济条件下必然形成普遍兼业化的道理。

我们不仅农户规模小而且分割细碎，再加上兼业化经营，加

上我们的农业没有规模，连自食部分和商品部分都算不清楚。因此，中国为什么得说是农民问题第一？就是因为小农经济条件下农民的生产、生活结为一体，无法区别。你说老太太用涮锅水煮点糠喂猪，那是生产吗？还是涮锅呢？你怎么计算她涮锅加上煮糠和喂猪的劳动呢？怎么计算她的成本呢？她算不算劳动力呢？按照国家的统计，她属于非劳动年龄人口。小孩子放学回家，一路走一路割点儿草，回家塞进猪圈里，算不算劳动呢？

其实我们所谓的畜牧业生产还有竞争力，恰恰就是来源于这些半劳动力的投入不算劳动成本，才造成了我们畜牧产品价格低，才造成计算下来我们畜牧产品的肉料比较发达国家都要低，哪怕它有转基因。因为老百姓只把精料，即花钱买的饲料才计算成为成本。所有这些活劳动投入“不算”成本，才造成我们现在的畜牧业有竞争力，才能出口点儿猪牛羊肉。你如果按照美国式的所谓现代农业来搞规模的养殖场，根本是不可行的。你们看看北京郊区，那些上万头牛场，万头猪场，在国际竞争面前，哪个还活着呢？大部分全死了。

即使现在讲我们目前有几种产品还有所谓的国际竞争力，但回过头去瞧瞧，国际竞争力哪儿来的？根本就不是农业现代化或者叫做规模农业产生出来的。我们客观地看，无论再怎么讲，当这个国际竞争到来的时候会带动结构调整、提升产业层次，技术含量也会提高，规模可能会增加，等等，这些说法大部分似是而非，我觉得主要是因为学者们不了解中国农村的小农经济是怎么回事。

所以，我们应该客观地看这个WTO影响农民的过程。第一，我们要明白在谈判中农业是作出让步的产业，这从条款上、承诺上都已经很清楚了。第二，从国际对比来看，我们争

执的原因在于我们农业人口过多，农村仍然持农业户口的人占73%，必然造成大家都来分那点儿地，于是乎土地分割细碎。政府号召农民实现专业化，规模化的生产。号召了15年，快20年了吧？可是为什么农民不听你的号召呢？是因为你不了解他们。你按照所谓现代化理论提出来的东西，不符合农民的实际。他现在惟一能挣点儿钱的畜牧生产，其实是把家里的半劳力不算账，这才使以农户家庭经营为主的畜牧业有所发展。但这并不是在完全市场化条件下得到的真实的效益，不是按照现代方式所形成的所谓农业生产的竞争力，而是小农经济条件下以劳动力对饲料的替代而形成的畜牧业、水产业等方面的竞争力。所以我说，看中国入WTO承诺的条款，农业是让步的，看中国农业的现状，客观上也不具备所谓市场经济条件下的竞争力。

四、我们应该怎样应对入世挑战

我们接着讲第三部分，我们怎么办？

当然，第一还是得依靠党领导下的农民群众的伟大创造。这是十五届三中全会文件指出的，我们认为，中国农村的改革与发展是党领导下的农民群众的伟大创造。我们应该相信群众，这仍然是根本原理。至今我们还真没有别的办法。第二应该相信党，这是说党现在很重视这个问题，朱总理最近不断地讲他睡不着觉，中国加入WTO，很多人高兴，他高兴不起来。党提出农业是国民经济的基础产业，是重中之重，一定要加强，要千方百计地增加农民收入。相信群众，中国老农民已经活了5000多年了，从“后稷”教人稼穑开始，农民有4000多

年的种地历史了。4000多年都已经活过来了，今后也会继续活下去。这个历史还是要相信的。这是我们要相信的两条原则。

至于具体应该怎么办？到目前为止，我们所强调的实际措施主要叫做调整产业结构，发展农业产业化，加强政府对农业的投入，提高农业的科技水平和农民的素质。这些说法从目前看，每个说法都是“不幸的家庭各有各的不幸”，都存在很多问题，落实起来都非常困难。所以从说法上看，今后解决问题的前景也不容乐观。

但我认为，第一条，农民纯粹在农业生产领域中，不仅无利可图，而且投入产出为负，这是客观事实。因此这么多的人，这么少的地，人地关系的高度紧张就决定了任何调整都不可能大见成效。除非实现重大战略调整，就是大幅度加快城市化，给农民以国民待遇，允许他们进城，放开城市户口，在就业、劳保、社保等一系列待遇上一视同仁。这应该是第一条。但能不能做到呢？目前看政府逐步在做，比如说现在浙江省已经全省范围内实现农民的最低生活保障，和城里人共同实现。这也算是一个开始吧。2001年10月1号中央放开了县以下城镇的户口，个别地方的省会城市，比如石家庄市也打开城门，你可以根据你的身份、居住地、工作来登记你的户口。因此应该说，假如中国能够在21世纪以有效的政策来推进城市化，加快城市化，那我们有可能大幅度减少农民的数量，提高平均每个小农的农业规模。

但是，尽管我们有这种梦，也仍然不可以对它抱有太大希望，为什么呢？

我们假定确实加快了城市化，而且这个城市化真的实现了

我们的计划目标，那么我们从中长期看，到2020—2030年这段时间，中国人口会发展到16亿—18亿。按照这个人口规模，我们实现了50%—60%的城市化率，我们现在只有34%，能够翻一倍，到60%。且不说我们50年来城市化率只增长了15%。我们在今后20年内要比前50年快一倍，还会有多少人生活在农村呢？大约8亿。绝对量减少多少呢？仅仅几千万。我们现在的绝对量应该是8.7亿农村人口，号称9亿，结果是什么呢？还剩8亿多。那么，劳均耕地能提高多少呢？不仅不能提高，还会下降。为什么？因为每当城市化加速的时候，都必然会带来土地的大规模征占，平均每年按照现在的速度，大约减少1200万亩。按照1993年以后城市化加速的情况看，平均每年会减少2000万亩。我们按少的算，按1200万亩算，20年后减多少？2.4万亩。现在8.7亿农村人口对应的19.2亿亩，减掉两亿多，还剩16亿多亩。人没减多少，地减少了几亿亩，你想劳均耕地面积、小农户的土地规模会提高吗？

这还是在领导决策正确的假设前提之下。万一要是不正确呢？所以从中长期看，靠大规模地减少农民人口来提高农地规模，以农业规模经济来参与国际竞争这条路，中国根本走不通。现在我们的学术界浮躁得很，一有点儿问题就急着说为什么你不这样呢？确实有很多学者提出很多聪明的办法，可你算算账就知道了，基本国情矛盾是不可能根本解决的。我们目前农业劳动力绝对过剩这个问题，到那个时候同样不可能根本解决。

我举几个例子，说一点儿数字。按照去年的统计，农村劳动年龄人口，也就是应该劳动的这部分人是5个亿，那么农业按现在的生产力水平，最多需要1.5亿个劳动力。为此需要转

移3.5亿个劳动力。我们现在的乡镇企业号称解决了1.2亿劳动力的就业，但70%的企业处于停产歇业倒闭的状况，它不能破产，因为破产法不涵盖乡镇企业，它没有依法破产的资格。乡镇企业没有国民待遇也是个老问题，咱们暂且不说。就算它仍然在解决1.2亿，但其中有一半以上也叫做两栖就业。比如在江苏、浙江、福建、广东这一带，它没必要完全转移，在村里上班、下班，就那么点儿地，早晨晚上捞两把就可以了，不值得正儿八经地去种。实际上乡镇企业解决的过剩农业劳动力大约也就是六七千万。其余的2.8亿解决不了。这些年进城打工的，大约有8000万。所以我们说农村绝对过剩的劳动力大数至少是2个亿，2个亿就是俄罗斯的总人口或接近美国的总人口。

农村过剩劳动力问题怎么解决，刚才说了，即使城市化加速，中长期看算下大账来，也不可能根本解决问题。不仅如此，据国务院发展中心测算，在加入WTO条件之下，会有1200万劳动力需要从农业离开。也就是说原来有1.5亿，实际上可能最后剩下1.3亿。这些因素我们考虑来考虑去，我觉得目前在这个大的环境、大的政策上还没有给个明显的出路。现在这种调整，无论调整农业产业结构、农产品品种还是品质结构等等，相对于我们的基本国情约束来说，都还没有针对性地提出措施。

尽管我们第一条讲了相信群众，第二条要相信党，我们应该相信现在所提出来的一切政策，都将有利于“三农”问题的缓解，但是从中长期看思路还不是很清楚，问题还是长期客观存在的。现在我们已经有的这些政策提法，都不足以有针对性地、有效地解决问题。因此就必须得有综合性、突破性的

东西。

依我看，目前我们只能寄希望于“三个代表”的思想落实到农村基层和农民头上，能够真正代表大多数农民的利益。中国要真正实现“三个代表”的伟大思想，就应该有针对性地解决或缓解基本国情矛盾，即人口过多，资源有限，劳动力绝对过剩。因此，我们首先应强调中国对内宣传和对外宣传都应该认真学习邓小平，毫不避讳地讲清楚这种国情。美国派特使斯考克劳福特来秘密谈判，邓小平就说，你们美国人讲人权好啊，我同意，可我现在没办法，他说，要不这样吧，我给你1亿人，你给他们人权吧。当时杨尚昆插话说，别说给你1亿，给你5000万，你就不是今天这个生活水平。

所以，我们只要知道国情矛盾，从现在做起，不要寄希望照搬人家的现代化道路。中国得明白，站在这块土地上，脚下这块热土就决定了你搬不来现代化。你就得认“可持续发展”。

因此说，中国的基本国策应该强调一条，叫“就业最大化”。无论谁作为中国的领导者，只要你心里没有那9亿农民，没有那2亿多过剩劳动力，光想着追求什么现代化的东西，解决不了他们的就业，早晚你也呆不稳。所以，我多年来一直呼吁就业最大化应成为基本国策。任何高科技，如果是节约劳动，那么对不起，你就不能算适合中国的技术。所谓发展适用技术，就应该适用于我们目前劳动力过剩这种基本国情，这是第一条，亦即要在可持续发展战略确立之后强调以就业最大化为基本国策，否则，我们必遇到大麻烦。

竖看中国历史，所谓的天灾人祸，农民起义，改朝换代，在无论哪个重大事件发生之前，一般都出现人与资源之间关系

的恶性发展。而当资源不足以支撑人口扩张的时候，肯定会出大麻烦。现在看还没到极限，中国的资源可支撑的人口约16亿左右，超过16亿这个极限，按现在这个生产力条件，支撑不住。这个极限值早在20世纪80年代就测算过，更何况我们现在还是粗放型增长。我们且不说已经出现了严重的水荒、油荒，2000年我们进口的7000万吨石油已经超过国内总需求的30%以上，到2005年，我们的石油进口至少将超过总需求的50%，到2010年中国的石油进口将达到70%，如果国内70%的石油消费要靠进口，这么发展受得了吗？一天到晚嚷嚷汽车消费，但是客观地说，我们完全按照现在西方国家走出来的现代化道路走，那是走不下去的。

其次，中国并非没有扩张土地资源的条件，我们到现在至少有5亿亩干旱荒漠土沉睡在西部。但是如果按照现在开发西部的方式，对外招标，你哪怕上了一批非常漂亮的高速公路，也会是“这条公路静悄悄”，两边没人。你就算修了复线铁路，那就是四条铁轨在月亮下闪着寒光。

中国在具体的开发策略上要考虑尽可能多用人，少用机器。咱们宁可慢一点儿、质量差一点。你用了人就有收入和消费，有消费就有拉动内需的可能。所以，我们主张西部开发“以水为先”。先上西部调水工程，要实行以工代赈，除非一些特殊工程要用大机械，其他能用人的地方尽量用人，而且应该是一个劳动力上工地，给你三口人的以工代赈，鼓励劳动力带着老婆孩子去。干一年白给他三亩地，干三年给五亩地，白给，叫做“以工授地”。以工代赈可以解决生活问题，以工授地则是让去的人留在那儿。有水就有地，有水就有农业生产，然后沿水建村，沿路建镇，把5亿亩的旱地开发出来，西部就

保下来了。大家知道北方河流的用水有70%是灌溉用水，这是既成事实。自从大禹治水以来，几千年人们就是这么走过来的。

宏观层面上要考虑国家战略，中观层面上要考虑开发项目的实施策略，我们不能完全按照现成的这些理念来搞。西部开发搞项目也应该想着那2亿过剩劳动力。我觉得这样做的结果其实不仅仅是有利于农民，有利于调整农民和土地资源之间的不平衡关系，也有利于那些目前仍然试图维持自己垄断地位的企业的生存。

在微观层面上考虑“三农”问题的时候，建议不要仅仅学习西方远的经验，我们的近邻日、韩，加上我们的宝岛台湾，乃至于欧洲，任何地方只要小农人口仍占一定规模，它都必然实行合作经济。在东亚小农社会，尽管它的农民人口已经普遍下降到10%以下，日本现在大约有5%左右的农民人口，台湾大概8%，韩国也就7%左右，但几乎都是政府以一定的政策优惠，以一定的投资来帮助农民发展合作生产、合作运输、合作销售、合作加工、合作保险、合作金融等。有人鼓吹私有化，反对合作社经济未可厚非，但如果说中国农民没有搞合作的愿望，那就大谬不然了。事实上，让农民只在负效益的农业生产中合作、联合，那当然是不可能的。因为任何组织、任何制度都是有成本的。而当前能够产生效益的涉农领域，比如加工、流通、金融、保险全都是垄断，农民怎么能合作得起来呢？至今没有哪一个政策试图帮助农民进入这些垄断领域。

比如说，我们国有商业部门的生猪加工企业，在北京，大家只认大红门、顺义，似乎只有他们的肉是真的。

再比如金融垄断，说农民自己办的合作金融搞的存贷不合

法，结果每年至少几千亿的农民资金流出农村，农村没钱，接着就必然是高利贷横行。我去年调查了46个村，分布在15个省，95%存在民间借贷，85%存在高利借贷，尤其是农民一遇到教育或者看病，非借高利贷不可。在教育和医疗垄断下，据说为了让学校和医院不断地提高收入，上学和看病就越来越贵，农民借高利贷也越来越多。和知识分子相关的这些领域，教育、医疗等，农民都是越来越消费不起的。因此，号召从农村来的这些年轻学生，学成后回乡为父老效力，怎么可能呢？请问你们谁还愿意回去？于是，农村人才流失是很正常的，这是按现在政策走的结果。

因此，涉农领域的部门垄断不打破，留给农民的就只能是一个负效益的农业生产。农业属于劳动力密集的生产，劳动生产率低，近年来低到负值、零值，劳动生产率长期上不去，这农业还能有救吗？如果把所有能产生利润的领域都垄断着，让农民怎么办？所以我们客观地说，农村真正需要的、所谓给农民以国民待遇的政策是：请你打破自己的垄断，允许农民合作起来，进入这些领域。

我们现在说加强农业投入，面对着2亿3400万小农户的时候，政府即使有投入，怎么能到户？由于任何政府都根本做不到与分散农户的直接交易，那些支农政策也从根本上看是不可能实现的。因此，政府加强的投入，其实大都给垄断部门拿走了。这个农业投入当然就基本上是落空的了。

我们只要上网去查看就知道，其他东亚小农社会比如日韩台，尽管农民人口比我们少得多，但是政府法定投资每年投多少？政府法定的投入投给谁呢？投给那些组织起来的农民。日韩也是小规模农户经济，尽管它们的土地规模比我们大得多，

但仍然抗不了美国的加利福尼亚大米，于是就靠合作经济保护农民收益和农村发展。比如说合作社办了一个肥料厂，政府投资量为50%，但只投资，只做股，不得计息，政府除了税收之外是不许有其他收益的，因为你拿的是纳税人的钱。纳税人是为了保证国本，保证农业不可动摇，保证本国农业不垮台，所以同意政府投资。那么，政府投到什么上呢？投到农民合作起来办的企业，比如说合作社的一个设施农业，为了生态环境需要生产复合肥，那政府就投资进来，无论是买车，买设备，总之我保证你不私有化，取得收益得为社会大众服务。

政府的投入产生的收益，必须定向地用于农村公共品开支，农民可以合作起来办金融和其他产业，而且享受免税待遇。只要是农村社区成员，包括非农民，都可以实行会员制借贷，但是这个农民办的合作金融所产生的收益60%必须返回到农村公益事业，比如修路、架桥、农民培训等。农民合作起来组织的大型批发、仓储销售也一概免税，所得收益仍然是50%以上用于农村公益事业。农户几乎都是农协的会员，例如是一个种稻谷的农民，向合作社办的批发市场交了多少稻米，最后产生的利润60%返还回来。否则他如果纯粹就靠在土地上种植稻谷怎么能不亏损呢？小农经济从事的种植业当然都是亏损的，就得靠涉农领域的合作经营来补贴种植业的亏损。

再看韩国，他们搞的农协公开宣传的口号是“身土不二”。什么意思？就是我身、我土分不开，我生为韩国人，我就脚踏这块热土。所以哪怕美国农产品再便宜，韩国人也不买。韩国的农产品再贵，他就愿意买韩国农产品。农协大力宣传韩国农产品是绝对绿色，以韩国农协的名誉保证我们韩国人的健康，不吃那些转基因食品。农协给农民一个绿色食品的标

志就够了，他们的宣传没有那么意识形态化，但效果好，消费者就是形成了这个选择。看看我们，有这种宣传吗？报纸上空喊着加强农业，政策呢？措施呢？不仅没有，农民头上还有那么几座大山压着，教育恰恰就是其中之一。不要以为喊加强农村教育就都对了，对于那些没有起码的国民待遇的农村人来说，没有公平，什么提法都可能造成他们的损失。

所以，说来说去，中国在入世的挑战面前，恐怕需要另外采取一套政策，完全照搬是搬不来机遇的。

WTO原则对我国农业的影响

一、农产品国际贸易与中国粮食问题

1. 高价农业必然要求贸易保护

欧美发达国家都曾经在本世纪中叶先后通过提高国内价格的政策刺激农业生产，形成了“高价农业”。接着就是为了维持既有的价格惯性而不得已实行的农产品“贸易保护”。因此，过去的GATT谈判都长期把农产品作为例外。近年来，尽管农产品占世界贸易总量的不到10%，但在农产品贸易上的争端却日趋复杂，因此才通过“乌拉圭回合”把农产品谈判纳入GATT和后来的WTO总框架予以解决。发达国家这个自食其果的过程，本来就有很多教训值得我们记取。

值得注意的是，我国也是在“乌拉圭回合”的环境下申请加入关贸总协定的。“乌拉圭回合”是里根政府积极倡导下于1986年在乌拉圭开始谈判的，原定1990年结束。由于发达国家和发展中国家意见分歧过大，谈判经常陷入僵局。原因之一就是美国和欧共体在减少对农产品补贴方面有分歧。发达国家只对10%农业人口进行补贴，就已经产生“高价农业—贸

易保护—贸易争端”的连带影响。显然，中国要靠价格来补贴70%的农业人口，不仅是个国内是否补得起的问题，也是是否会形成高价农业——引发贸易争端的问题。

只要简单回顾一下中国部门分割体制下的粮食生产、流通政策，就不难发现我们自己已经给自己造成了被动。在国际农产品贸易格局中，90年代以前的中国原来属于农业保护程度很低的发展中国家。但1994—1996年接连两次大幅度提高粮食价格，推动国内粮价的过快上涨，已经使我国在农业人口仍然高达70%的条件下，提前形成“高价农业”及其相关的贸易保护；这个问题显然会比农业人口低于10%的一般发达国家严重得多。因为这不仅意味着以提高价格来刺激生产，而且以价格上涨来补贴农业生产者收入。于是，只要价格下跌，农民必然随之不满，产量必然随之下跌；迫使政府只有维持“价格惯性”，使粮价不断上涨，才能保证粮食产量稳定增长，并且换取农民的政治支持。

与中国农民人口众多的情况相似的发展中国家，在农产品贸易上大多开出较高条件。如小麦进口，印度的关税出价超出关税等量98%，巴基斯坦为171%。又如粗粮进口，孟加拉为200%，巴基斯坦150%—200%。而中国由于缺乏综合部门统一协调，一方面在恢复WTO谈判和“乌拉圭回合”上对农产品贸易和关税过分让步，另一方面又公开宣传政府增加对农业的直接投人和以财政支持的米袋子“首长负责制”，这几乎无异于授人以柄，对小农从事的农业在国际大农竞争压力下的不利影响很难估计。1997年发生的某大国指责我国以行政手段限制其粮食进口，而我国却无以应对的案例很说明问题。虽然我们本来可以用该国事实上已经对我构

成粮食倾销予以反诘。

2. 国内外粮食价格走势比较

据联合国粮农组织的资料，国际农产品、特别是粮食价格，在最近18年里基本上是不断下降的。近期值得重视的是，中国的主要粮食进口市场——美国和欧盟3年前就已经在"乌拉圭回合"谈判中达成"谅解备忘录"，承诺削减政府对农产品的补贴；美国通过新的农业法，规定在7年内逐步削减、直至最终停止农业补贴，该法已于1996年4月生效；直接的影响是其粮食产量随补贴减少而增加，国际农产品市场上随美国的供给增加，又压国际粮食价格下滑，并因此进一步拉大与中国国内粮食价格的差距。若从这个角度看美国人在"谁来养活中国"背后所隐含的贸易战略，恐怕就不能简单化地从中国粮食生产潜力来顺着人家的话头作反应了。

与国际市场粮食价格的下降趋势相反，我国除了1984年、1989年和近两年情况比较特殊之外，近20年来大多数年份粮食价格是上升的，1979—1982年和1994—1996年曾经两次行政性地大幅度提价。前者可以认为是对计划经济时期长期推行剪刀差、人为压低农产品价格的临时性补偿；而后者则是在农业比较效益低的情况下，以价格隐含的补贴来稳定农民的粮食生产。

统计资料表明，国内粮食价格自1993年下半年以后，长期在"天花板价格"之上运行（其中仅1994年上半年因外汇改革本币贬值而在3—4个月的短期内略低于国际价格），个别时段的个别品种国内价格比美国高约1倍。以玉米为例，1999年3月份国内市场平均价格1.44元每公斤；而美国芝加哥的期货市场平均价格折合人民币仅0.72元每公斤。即使考

虑运费，中美粮食差价仍然悬殊。因此，会造成我国连年丰收后已经涨库的粮食，如果不补贴就难以出口；如果放开市场就更没有销路。

3. 我国粮食进出口对国内农业生产的“反作用”

粮食进出口本应起到调节国内粮食供需和平抑价格的作用。但从最近18年的统计数据分析，进出口客观上加剧了国内供需矛盾和价格波动。

1984年是中国农村改革之后第一次粮食供给周期，产量突破8000亿斤，就在国内粮食涨库、农民卖难的当年，仍维持粮食净进口688万吨，约占当年粮食商品增加量1476万吨的47%。

1985—1986年连续两年国内粮食减产，又因为经济过热粮食需求旺盛加剧供给不足；但同期粮食却净出口年均250万吨，约占年均粮食商品减少量585万吨的43%。

1989年年末开始萧条，市场全面疲软，出现了第二次粮食供给周期，连续3年农民因卖粮难而导致收入下降；而同期粮食净进口年均约700万吨，约占年均粮食商品增加量1261万吨的55%。

1992年中国经济进入高涨期，农民工大批进城，粮食需求复旺；同期粮食连续3年净出口年均约510万吨。

4. 影响我国粮食进出口的问题分析

分析进出口对国内市场的影响，不能把总产量作为基数。数据表明，我国粮食总产量中的70%基本是小农自给自足，商品量自1984年以来稳定在只占总量的30%—35%，而国家定购的粮食占商品量的40%—60%左右，亦即仅占生产总量的约15%。这反映出一个不同于一般市场经济国家的重要差

别：在分析进出口时，所对应的基数只是产量的约 30%—35%；而在讨论国家定购价格时，所对应的基数只是产量的约 15%。因此，如果将以上数据按中国粮食商品率均值做加权处理，进出口对国内市场的副作用可能更为令人不快。

不过，既然讲市场化改革，中国粮食供求的稳定，就不应由进出口经营企业负责任，因为企业当然要以追求利润为第一目标。本文以 90 年代的粮食进出口对国内价格波动的作用为例予以说明：

1994 年 1 月外汇改革，本币一步贬值约 50%，短期内一度使"天花板（即国际市场价格）"抬高；原来已经高于国际价格的中国粮食因本币贬值，进一步使追求利润的粮食企业有了囤积居奇或出口获利的机会。当时国内市价大米低于国际价格 38.5%，小麦和玉米分别低 20.4% 和 14.1%。于是，中国 1994 年在粮食比上年减产 1138 万吨的情况下，我国反而净出口约 200 万吨。由于国内供需矛盾突出，紧接着 5 个月之后国内价格就再度顶破"天花板"，并且开始在"天花板"之上连续暴涨两年。最高为 1995 年中，大米和小麦均高出 50%；玉米价格甚至高出一倍以上。同期中国自 1995 年 1 月到 1996 年 6 月虽然连续进口约 3000 万吨粮食，达到历史最高记录，但据报道，进口粮食的销地价格还略高于国内价格，因此并未能有效平抑国内市场粮价。其间国际价格随之上涨，逐步接近中国国内价格；而一旦中国停止进口，国际价格随即大幅度下降。由此可见，国际上对中国粮食问题的讨论并非空穴来风，我们应该结合农产品国际贸易谈判对中国农业在国际竞争压力下的发展问题认真研讨。

二、WTO与中国的“三农问题”

WTO的原则，第一是消除贸易壁垒，第二是降低关税，第三是市场准入。

按照WTO的一般原则，国际农产品协议大部分在1995—2000年实施。主要包括三个内容：增加进口市场准入；削减国内生产者支持；减少出口补贴。对于中国农业能否适应WTO原则的讨论，本文认为应该从“三农问题”即农民、农村和农业出发，而不是仅仅从农业的角度来进行分析。

1. 中国在农产品贸易上做出的让步

农产品贸易谈判，历来是关贸总协定谈判和世界贸易组织谈判中最困难的部分，1999年4月签字的《中美农业合作协议》，是中国为加入世贸组织与美国应该达成的双边协议中的组成部分。美国农业部长格利克曼在协议签字之后称赞这份农产品贸易协议是“美国农业的一个重要突破”。因为中国同意美国西北部7个州的小麦可以直接从西雅图出口，从而降低运输成本提高价格竞争优势。过去所谓“有争议的壁垒”，主要是中国为防止这些地区的小麦黑穗病（TCK），而禁止直接从西海岸进口。

除此之外，中国在农产品贸易上做出的让步主要体现在中美双边谈判的一揽子协议中。由于国内至今没有正式公布的资料介绍我国在双边谈判中的出价，因此，我们只能将互联网上美国单方面公布的资料做摘要：

中国同意大幅度增加最低关税限额（TRQ1%—3%）的农产品进口数量，并且应美国的要求减少国家贸易垄断进口所占

的比例。到2006年，大豆从现在的170万吨增加到330万吨，增加幅度为94%，其中私营部门应该达到90%；小麦从200万吨增加到930万吨，为现在的4.65倍，私营部门最初应有10%；玉米配额从450万吨增加到720万吨，如果达到则为现在进口量25万吨的28.8倍，私营部门应该达到40%；大米配额从260万吨增加到530万吨，如果达到则为现在25万吨进口量的21.2倍，私营部门应该达到50%。到2004年，棉花要从现在的20万吨增加到89.4万吨，为现在的4.47倍，私营部门应该达到67%。

此外，中国承诺取消出口补贴，特别是取消对美国不利的玉米、棉花和大米等农产品的出口补贴。而且2004年前，中国除了在总体上把农产品关税降低到17%以下，还应进一步对美国有竞争优势的农产品降低到14.5%的平均关税。其中大豆仅3%；肉类和水果10—12%；乳制品12—19%；红酒20%。

2. 中国的让步对国内农业生产和农民收入的影响

本文认为首先应该看到其积极作用：一是在没有其他非经济因素干扰的和平条件下，增加进口大量占用资源的基本农产品，有利于土地资源短缺的沿海发达地区进行农业结构调整。二是在加入WTO之后有利于国内有竞争力的农产品增加出口。80年代我国的农产品出口还是以土地资源型的基本农产品为主；90年代以来则明显改变为以水产品、蔬菜果品和部分畜牧产品为主，并且多数年份尚且能够维持30亿—40亿美元的小额顺差。因此从长期看，除了粮食、棉花、油料等基本农产品外，我国的非资源型农产品还是有出口竞争力的。

同时应该充分认识到其负面影响：

首先，中美之间的粮食贸易属于典型的不平等竞争。因为粮食这种资源型产品的贸易竞争力根本上来源于地租。土地面积越大地租的绝对值就越多。中国农村户均土地面积仅0.4公顷的细小规模农业，能够在粮食生产上得到的剩余本来就微乎其微；显然不能与美国平均数百公顷的大规模农场竞争，因为他们的农业剩余理论上可以比我们高数百倍。在国内粮食价格受进口压力下降的情况下，中西部传统农区以种植业为主的农民收入也会受到影响。这是因为农民收入是对农业剩余的分配，农业剩余分配也就是地租分配。大多数传统农区农民从种植业得到的收入仍然占60%以上。如果种植业受进口冲击比较收益进一步下降，农民种地就只能继续亏损。

其二是不利于国内稳定粮食生产的长期政策。我国粮食与人口的增长高度相关，而且粮食消费的替代弹性低。最近3年的粮食供给过剩是因为在1994—1996年连续两次提价幅度达105%（与1993年比）的政策刺激下，于1996年提前实现了2000年的产量目标。但人口并没有提前增长上去，若按照年增1800万人正常情况计算，等于少了9000万人去消费粮食，当然会造成粮食过剩。这种情况下，政府采取的补救措施是以计划手段稳住产量。如果进口粮食质优价廉而国家又不能通过计划价格或直接对农民的粮食生产予以补贴，则我国的粮食生产就难以稳定。

进一步看，1998年以来我国为了实现农业可持续发展，确定了农业结构调整的政策也会受到严重制约。因为其中包括粮食的品种品质调整。为了让农民在优质优价的市场价格约束下，改变过去追求低质量、高产量的生产行为，政府于1999年夏收起决定低质粮食退出国家定购。考虑我国加入WTO的

让步，传统农区的种植结构调整更加困难。比如东北是我国主要粮食作物区，气候和土壤条件只适合种植春小麦、玉米、大豆。但春小麦面筋度低，玉米含水高，大豆不仅蛋白质低，而且价格比国际市场还高1倍。无论怎样调整都没有出路。

3. 对农村就业的影响

我国世纪之交面临的最大问题是低素质人口的过度膨胀和简单劳动力的严重过剩。据美国高盛亚洲研究部最近的模拟测算，加入世贸组织以后国际贸易增加、资本和技术投入的增加，对我国GDP每年的潜在贡献为0.5%—0.6%，可以相应地提高就业。我们认为，对此应该实事求是。

国家信息中心的一项研究表明，我国的就业弹性到“八五”期间仅为0.108，经济每增长一个百分点大致只能吸纳60万就业。胡鞍钢最近的研究指出，“九五”期间就业弹性已经低于0.1，随着城市经济在国际竞争压力下不断追求资本增密和技术增密，下个世纪经济增长对就业的作用会更小。

更为深刻的问题是，WTO能够促进的就业主要集中在以金融和贸易为主的服务业，对我国本世纪末过剩的2亿多低素质的农业劳动力的非农就业，显然不可能起拉动作用。在国务院发展研究中心新公布的一项调查中，约70%的农民外出打工是被已经捉襟见肘的农业资源短缺“推”出来的；进城农民中约60%表示找不到工作也回不去。如果我国在农产品国际贸易上按照WTO原则作出的让步，加剧了农民入不敷出的矛盾，那么被推出来的农村劳动力无法就业的问题将造成严重的社会矛盾，破坏安定团结的局面。

因此，0.5个百分点对于我国的经济增长固然重要，但转变增长方式更重要。对于本世纪末剩余劳动力将超过2亿的人

口大国来说，当务之急是如何转变旧的经济增长方式中不断刺激资本增密的机制，形成促进就业的经济增长机制，否则既有可能在纳尔逊提出“增长的陷阱”中无法自拔；也有可能过分依赖大量贸易拉动经济增长而不得不受制于人。

三、我们应该如何看待 WTO

1. WTO 原则保护发达国家的资本权利

WTO 所体现的基本准则，是强调“资本有建立的权利”。也就是强调资本有大于主权的优势地位。中国作为一个人口过度膨胀、就业问题严重的发展中国家，是否加入以资本大国制定的游戏规则来保护资本对全世界统治利益的世贸组织？加入之后的利弊，利大还是弊大？本来就是我们在加入世贸组织之前应该认真讨论的问题。

我们说中国为了加入 WTO 谈判了 13 年，农产品贸易问题还不是主要障碍。重要的原因，是发达国家和发展中国家在“服务业”、“知识产权”和“与贸易有关的投资措施”（Trade-Related Investment Measures）上的重大分歧。所谓“与贸易有关”：实即将外国直接投资拉入关贸总协定谈判范围的说辞。发达国家认为有十种投资措施“与贸易有关”，其中最重要的是两种：（1）当地成分要求：要求外国投资企业的最终产品中必须有一定比例的零部件从当地购买或由当地生产；（2）出口实扩要求：要求外国投资企业必须将其生产的一定比例的产品出口到外国市场。

尽管发达国家（除澳大利亚外）在“乌拉圭回合”的谈判上，一致要求发展中国家放弃当地成分要求和出口实扩要

求。但与此同时，发达国家之间却有着“当地成分要求”，更为其甚者，1988 年美国贸易法案对 1974 年贸易法案的第 301 条进行了修正，使美国不断发起对包括中国在内的其他国家所谓“不正常贸易”的调查。关贸总协定顾问贾格迪什·巴格沃蒂（Jagdish Bhagwati）认为这是“非关总之法”的行动。

我们不应该忘记近代史上美国农产品依托“美麦贷款”和“美棉贷款”大举进军中国，把我国的小农经济打得一败涂地的教训。有西方学者指出，让中国按照美国的条件加入 WTO，好比是让尚未长大的稚童，按照美国定下的拳台裁决规则，与美国的泰森一类的拳王较量。考虑到这是以农业让步为交换条件，为了在其他领域得利，在国家财政依存的国有经济特别是金融部门市场开放上增加谈判地位，那么我们不妨借用这个比喻再引申一下：即使不是让尚未长大的稚童，而是让中国的武术冠军——国有企业上去打，倘若必须经按照美国制定的规则比赛，也难有胜算。

2. 中国在 WTO 中的地位不是平等的

本文根据近来国内公开的和互联网上发表的资料分析，认为不仅 WTO 原则之下的农产品贸易对国内的影响应该重视，而且谈判完成以后如何执行 WTO 原则更值得关注。

因为“克林顿一直坚持认为，中国在这个贸易组织中的成员资格不是关系到经济问题，而是关系到全球一体化问题。它将使中国进入一个法律框架，迫使它根据西方式的贸易法律行事。它将使市场极大地开放，从而及早地使得更多的中国人能够接受到外国思想的影响”。（《纽约时报》，04/10/1999）1999 年 4 月 10 日中国在农产品贸易上已经做出了重大让步，而美国不仅始终没有在中国加入 WTO 的双边协议上正式签

字，反而更变本加厉地“坚持这样的要求：即使在中国加入世界贸易组织之后，也应该让美国有权对中国实行单方面贸易制裁”（参考消息，1999年4月13日）。指望美国按照WTO原则平等对待中国，可能是中国人不了解美国的“国情”。

首先，由于美国的法律体系的独特性，即使加入WTO后，中国极可能仍然不能取得盼望已久的永久性最惠国待遇。为什么呢？因为美国是一个极为重视自身主权的国家，其国际条约不自动具有国内法律效用（nonself-execution）。1994年6月14日，美国参议院外交委员会举行“WTO与美国主权”的听证会，请最早于1990年提出建立WTO构想的密歇根大学法学院教授杰克逊（John H. Jackson）作证。美国国会于同年通过了“乌拉圭回合协议法案”（Uruguay Round Agreement Act），该法案第102条（section 102（a））明确规定，当WTO协议与美国国内法发生冲突时，“以国内法为准”。

按照WTO章程，中国加入WTO后，美国理应给予中国永久性最惠国待遇，但这却和美国一项国内法相冲突。该法即沿用至今的“1974年贸易法”中的“Jackson-Vanik”修正案（section 402）。根据该修正案，美国总统必须不给予共产党国家（或非市场经济国家）最惠国待遇，除非该共产党国家允许自由移民；或者，如果总统认为仍有必要给予该共产党国家最惠国待遇，则必须每年申请国会的特殊批准。这是针对当时苏联限制犹太人移民而制订的，但时过境迁后竟依然适用，成为一年一度的美国国会审查中国最惠国待遇资格的法律依据。

显然，在“以国内法为准”的美国，中国加入WTO后仍不能获得永久性最惠国待遇，除非美国国会修改“1974年贸易法”中的“Jackson-Vanik”修正案，但这在目前的气氛下是

很难做到的。事实上，许多美国法律专家早已预测，一旦中国加入WTO，美国为了保持“乌拉圭回合协议法案”和“Jackson-Vanik”修正案之间的一致性，不得不援引WTO中的“互不适用”条款，不给予中国永久性最惠国待遇。

在朱镕基总理访美期间，美国贸易代表署于1999年4月8日单方面公布的美国的“要价”《市场开放和规则承诺》中，特别强调中国加入WTO后，美国仍将中国作为“非市场经济国家”对待，就是为继续不给予中国永久性最惠国待遇埋下伏笔。有鉴于此，中方当引以为训，至少要以我国已经做的让步为谈判条件，在金融、保险等问题产业，以及其他仍然至今维持部门垄断、本来应先向国人开放的领域中尽可能少让步。否则，即使中国加入世界贸易组织，也难以避免被人家“单赢”。

五、金融与税费：

我们付得起现代制度的交易费用吗？

解读目前的三农热点问题[①]

——兼谈农村金融及税费问题

一、中国能支付得起现代制度的交易费用吗？

50年代初的时候，新中国政权刚刚建立，党给全国农民搞土改，大家分了地。那个时候说是有4亿农民，有大约15亿亩地。建立了一个新的国家，政府要想进行调控，按正常情况，就得有财政收入来源，就得征税。但怎么计算？世界上没有哪个国家像中国，要面对4亿多农民去征税。这个情况在制度经济学看来，就是交易费用太高。制度学派立论的一个重要前提就是交易费用。当交易对象增大到一个特别大的量的时候，就会因交易费用增大而导致交易无法进行。所以，当政府征税面对的农民这个交易对象达到4亿的时候，交易费用大到无法进行。

有人说美国为什么能征农业税？因为美国是农产品大国，美国的农业纳税人叫farmer，那先得有农场farm，然后才能加

① 根据2002年10月10日在中央财经大学回答学生提问的录音整理。

er，变成农场主 farmer。中国呢，没有农场主，中国只有农民，叫 peasant。虽然他们有了土地，可中国农村的土地基本上不能叫 farm，为什么呢？因为土地的大部分产出是供这个农家自我生存的。所以，我们把他们叫半自给自足的小农经济。

交易费用增大只是其一。其二是传统的小农经济不可能适用现代税制。例如，有个农民，如果他家里分了 8 亩地，但他不会只种一种庄稼，得倒茬、得间作。种点稻子，再种点麦子或蔬菜。如果在南方，一年要种两季到三季。并且，家里还得养些猪鸡，或者牛羊。因此，对这种小农，我们还不能一般定义为自给自足，还得加上兼业农，农户生产是兼业化的。中国农户大约 70% 以上至今仍然是兼业农户。

与西方完全不同。多少了解点西方的人都知道，西方的农民基本上都是专业化生产，养牛就养牛，种小麦就种小麦。种小麦的人不吃自己种的小麦，他要买面包，因为他们自己不磨麦子。他们把麦子送到面粉加工厂，然后去买面包吃。养牛的人不杀牛，他们把牛送到屠宰场去。他不是自给自足的，而是专业农。西方的这种农业是完全商品化的。而我国的兼业农，我们无法计算他那两头猪或者再加三个猪崽该交多少税，我们无法计算他种的玉米，还没等棒子硬就砍了，然后做青饲料。我们是把它算作生产环节还是消费环节？养两头猪自己吃了一头，还算不算商品，怎么计算？

因此就农村税制而言，中国与西方应该有很大不同。

中国有如此大规模的农民人口，而且 70% 以上是兼业农，政府怎么征税？20 世纪 50 年代这个问题是靠合作化、集体化和人民公社化解决的。高级社以后，农业税就不再重要了，而是通过工农产品剪刀差来占有农业剩余。这样，问题就通过提

高组织化解决了。但那是所谓计划经济，实质是严重剥削农民，所以后来被农民自发搞大包干否定掉了。20 世纪 50 年代是 4 亿农民，现在是 8—9 亿农民，交易费用问题更加严重。我们要如此生硬地把西方的征税制度搬到农村来，请问，实行得了吗？

有人会说，这个问题现在没有办法解决。那旧社会为什么解决了，为什么解放前只听说过赋税重，似乎没有人提到交易费用这个问题？

解放前，土地的使用权其实是正态分布状态，地主（A）、富农（B）、中农（C）、贫农（D），自耕农（C，D）通过租地占有大部分农地的使用权。而地主（A）占人口的 7%—8%，占有土地大约 50%。旧中国土地资源也紧缺，越是短缺要素其价格越高，因此中国的地租率高，那么，谁能承受如此高的地租率呢？富农和中农，亦即自耕农而不是雇农和贫农。

直到我自己插队下乡接触生产实践，才知道真的是那些老中农的生产技术高。老中农当队长，这个队的产量就高，分的粮食就多。让大家选队长的时候，给碗里放豆时，肯定是老中农背后碗里的豆最多。

客观地看解放前的农村情况，这部分自耕农集中占有了大量的土地生产资料，因为他们人口相对小，生产的剩余量就大。即使地主，也愿意把地租给那些产出量大的，而不愿意租给产出量相对小的，这就是高地租约束的规律性现象。因为土地使用权呈正态分布，土地集中在自耕农那里，所以，旧中国农村是有规模生产主体的。

我们讲农村规模经济就包括规模生产和流通两个主体。因

为使用权集中导致的规模生产主体主要是富农和中农。那么规模流通主体是谁呢？是地主。他们占有大约50%的土地，一般要获取50%地租，这样算账，农业产出的至少25%应该是留在地主手里。再加上地主往往会买好地而不买薄地，所以尽管占有50%土地，但那是50%的好地。因此产出不止50%，应该在60%甚至更多。这样算来，地主大体上应该占农业剩余的30%，而地主只占人口的7%。那也就是说，30%的农业剩余被地主占有。那么，地主能消费多少呢？最多，也不过消费10%而已。更何况，旧中国地主大多数是土地主，土地主为了简单生产力的外延扩张，要更多地购买土地，所以他们都很节约，宁可吃点窝头。

旧社会南方和沿海大部分地主多少在城里有个店铺，不是什么米铺，就是面铺之类的。有个铺子，于是地主就当然地成了天然流通主体。农民种地交租，假如地主得到了30%，自己消费了10%，就有20%上市，而且这部分与富农和中农为主的自耕农，形成了一条维持简单再生产的链条。自耕农为了能稳定地获得土地，肯定是守信誉的，按时交地租，于是地主集中的这部分农产品就进入市场形成规模流通。那么接着的问题是：谁该是纳税人？当然是地主。所以，旧中国对土地所有者征税，而不对租地者征税，当然不会有我们现在面对的这个交易费用问题。

在正常情况下，中国历史上长期维持农业轻税、低税制，以此保证稳定。

那么，在什么情况维持不了稳定呢？一是兵荒马乱，兵差大于正税；二是大搞基本建设，徭役负担过重。比如像秦始皇修长城，开驰道；或是像隋炀帝修大运河，东征高丽，都必然

导致朝代短命。

我们面对的基本问题就是一个简单的制度经济学的问题：政府征税，只有纳税者人数少才能征到，而不可能是普遍对所有 8—9 亿农村人都征税。要想实行现代税制，并且以现代税制为基础，建立所谓现代管理，我们现在叫 localgovernments（地方管制），就几乎是不可能的，当然不是说我们不应该借鉴现代制度和现代管理，但那确实是建立在庞大的税基之上。

二、税费的基础

我们现在农业产值是多少？有个统计表，2002 年农业占 GDP 增加值份额预计 15.2%，去年 15.6%，前年 15.9%，大致数字 15% 左右。那么我国有多少农村人口？第五次人口普查的结果，农村人口占总人口的 63.9%，这是按居住地和职业分的，如果按户籍算仍然近 70%。那么，政府管理按户籍，还是按居住地？现行制度当然是按户籍。15.2% 产值，对应 70% 人口。那么我们怎么能对 15.2% 产值征税来满足 70% 人口的公共需求？

我认为，我们应该从这里去寻找关于税费制度问题的答案。

三、农村信用社的问题

农村信用社存在的问题，从本质上看，和我刚才讲的交易费用理论其实是一样的。这两年通过做农村金融问题的研究，发现农户是兼业的、分散的，而商业化改制以后的银行和信用

社是要求规模的。这两者之间同样存在交易费用过大的问题。

例如农民要买两袋化肥，需要借200块钱，他是该找信用社，还是农业银行？谁会愿意借200块钱给他？现在利息大约5%，200块钱的年利息收益大约11块钱，当然不合算。还有，银行怎么审查这个贷款？怎么监督？形成风险如何评估？如何到期回收？而如果是个企业，需要多少吨化肥，银行当然愿意给它贷款。所以，银行经过商业化改制，肯定都愿意当主办银行，追着大企业动辄给几百万几千万甚至上亿贷款，一笔贷款出去，就可以赚几百万或上千万利润。所以，越是银行商业化改制，就越要以规模来提高本企业收益。其二是风险大的问题无法克服。农业生产的自然性决定其风险是无限大的。因此，没有任何一家保险公司愿意介人农业保险，因为它风险大，因为农户高度分散而且兼业化。

另外，农户经济有个重要特点，叫生产生活在户内合一。你说老太太把涮锅水里面倒了点糠，搅了点野菜喂猪，这是生产，还是生活？这半大小子拉个牛上山，坐在牛背上，吹个笛去放牛，吃点草回来，这是生产还是生活？老乡上街去连着赶集逛庙会，再买两袋化肥回来。这是消闲娱乐，还是生产流通？小农户经济条件下的农民行为，让那些学现代西方经济学的人看根本无法理解。

所以，商业化银行一旦完成了所谓转制，行为目标随之变化：第一是必须追求收益最大化，第二是必然力图规避风险。因此，农村信贷资金严重短缺，根本就不怪农业银行，也不怪信用社。因为，给它的目标就是商业化转制，要按照商业银行一般规律运作，就必然出现一个现象，那就是离开高度分散的农民。所以，农村金融领域中存在的主要问题仍然是不可

交易。

无论是哪一种商业化银行，在农村中的另外一个重要作用就是“水泵”，把农村的资金抽走。最近这一两年，农村信用社有很大改善，在发展小额信贷，这是一种以组织化来降低风险的信用方式，就是组织借贷户建立联保制度，通过联保，一户欠款，十户共抬。我们都知道中国农村历史上的联保、保甲制度早就有。近年来收屠宰税时也有把猪头税变成人头税的。就是因为政府收税办法必须简单，所以，给某乡下达了一千头猪的屠宰税任务，政府也没法算哪个农户养了几头，就干脆按人头来平摊屠宰税，猪头税就变成了人头税。

所以，其实小额信贷的作用在于通过把贷款户组织起来，以联保的方式来降低信用风险，这个方式已经相对缓解了一些农村资金短缺的问题，信用社这方面做的改革还是不错的。

四、我们应该构建怎样的农村金融体系

到现在为止，有谁见过真正的合作金融？只有50年代初有过。最近翻历史资料，土改以后小农经济全面恢复，随之是高利贷泛滥。因此政府动员农民，要么入10万元的股，再交5000块钱入社费；要么交100斤小米入股，加5斤小麦入社费。那个时候通货膨胀严重，1万块钱顶后来的1块钱。1949年建国前后到50年代初中国按月通货膨胀率是30%以上。这主要是因为，我们当年没有建立货币发行基础。大家知道在70年代之前，全世界认同一个道理，就是要想发行货币，就得有黄金储备，所以叫黄金本位。而在苏东计划经济国家叫商品本位，要想发行一块钱货币，必须生产出12块钱的商品，

因为它把货币按马克思主义经济学原理，定义为交换的中介，主要用于一般商品交换。但是，在新中国建立之初，国库里的黄金被蒋介石带到台湾，我们就没有黄金储备，所发行的货币就是百分之百的毛票。那么我们有商品吗？对不起，那时候基本上没有什么工业生产。人们说北京有什么工业呀？化学工业就是王致和臭豆腐；冶金业就是王麻子剪刀；食品工业就是大串糖葫芦。没有工业就没有商品储备，拿什么作为发行货币的基础？由于这两条都不存在，所以才按月通货膨胀率30%以上。那时候，连国家的银行都要存白面，存白布，那就是"两白"。不是说真的把白面白布放在银行柜台上去存，而是银行向储户承诺，你今天存的钱顶一袋白面，存上一年，一年之后无论一袋白面值多少钱，肯定给你的钱还够买一袋白面——银行都不得不以白面、白布作为一般等价物。

当然，那个时候农村金融体系确实没建立起来，那怎么能发展生产呢？大家又知道，资金是三要素——土地、资金、劳力——之中的龙头要素。没有资金，无法组织其他两种要素，除非你是自然经济，所以，政府当时就动员老乡人小米作股，或入票子作股，建立信用合作社。不过，维持了短短两年时间，最初让老百姓拿票子或拿小米组建的合作金融就归政府了。

所以，至少在这1950年当中，真正合作金融恐怕在中国根本就没有。

再进一步说，我们几乎无法在农业领域中组织单纯生产方面的合作社。80年代中期，当世界银行派合作专家到中国帮我们搞合作社试验的时候，就曾经很清楚地告诉我：纯生产领域的合作几乎95%的都是不可能成功的。那么，什么合作能

够成功呢？综合性的合作才有可能成功。因为世界范围内从20年的长期价格看，农产品价格基本上是向下的曲线，因此，单纯在生产领域中合作，其收益必然是低的，只有把流通、加工、金融、保险这四大类合作，和生产合作相结合，才有可能成功。

不过，单纯搞金融合作，我认为倒真的有可能成功的，但我不太愿意强调这样的政策，我还是希望把金融领域的合作和生产、加工、购销、保险等领域合作结合在一起，组成综合性的农业合作组织，它才能用盈利的部分去互补不盈利的部分，才能保证农业和农村经济的稳定。

五、怎样解决我国农村的贫困问题

西部大开发，借用一位权威人士的话，国务院发展研究中心的副主任陈锡文研究员——一位在农村政策领域辛勤耕耘了20多年的同志，他说，东西差距本质上仍然是城乡差距。你到西部去看，无论哪个西部的省会城市都很漂亮，贵阳、乌鲁木齐、昆明、兰州等等，西部任何一个省会城市都是高楼大厦，街道宽阔。但是如果你到东部，哪怕从北京往外走不到100公里，就会马上见到贫困。就是广东这样高度发达的省，离开珠江三角洲四五十公里、甚至20公里就是贫困县或者贫困村。浙江现在据说经济最好，但是到浙西看仍然有贫困县。所以，贫困问题应该说不是东西部问题，而是城乡二元结构问题。或者说，主要是农村问题，是农民问题。所以无论东部西部，最大的差距是城乡差距。

按目前情况看，西部大开发还很难有太多的专门针对农村

问题的投资项目。当然这几年，国家启动了国债投资，大量地投入到农村道路水利电力建设，包括广播电视“村村通”工程等等。方方面面的投资不少，地方也增加了很多农村的投资项目，这应该说有助于缓解农村基础设施严重不足的困境。但是，这是否能马上带动解决贫困问题，还要有一个过程。

农村合作金融研究与发展的基本思路[①]

农村合作金融问题，是当前深化农村改革的一个热点问题。农村合作金融的研究与发展，应参考如下思路：

一、发育农村合作金融，完善在社会主义市场经济条件下的农村积累制度，促进农业做为国民经济的基础产业持续稳定发展。

首先，不仅以往行之有效的放开农产品市场，提高农产品价格等政策手段已经无力刺激农业生产，而且，我国多数农产品的国家价格，业已逼近甚至超过国际市场价格，若想以财政资金补贴来支持农价，不仅以农产品为原料的加工业受不了，有条件的沿海地区也会转向消费国外农产品，进一步造成对农业生产的需求抑制；更何况严重亏损的国家财政本来也无力补农。因此，我国农业在近中期内，必须也不得不走出一条独立积累、自我发展的路子。正是这种关乎全局的政策要求，才给农村合作金融保留了难得的发展空间。发育农村合作金融，以此为手段在村社经济范围内建立和完善农村积累制度，把农村

---

① 本文发表在《农村合作经济经营管理》1995年第4期。

集体资金和农户闲置资金集中起来，取之于农，用之于农，以使农业这种风险大、周期长、比较利益低的产业在不利的条件下，仍可维持稳定发展，这就是农村合作金融的不可替代的政策功能。否则，将无法保证农业在我国国民经济中的基础地位，甚至无法挽救市场经济条件下多数不发达国家农业萎缩的趋势。一旦这种颓势形成，大批小农将无力维持小规模农户经济的简单再生产，造成大批农民涌入城市，其恶果是难于设想的。而目前的民工潮使上述看法已经不再是一种耸人听闻的预言了。

其次，我国农村改革决策界和农村经济理论界多年来一直试图解决农地分割日益细碎，人口压力日益严重的危困局面。所提出的种植业规模经营和调整产业结构，发展乡镇企业开发区和加快小城镇建设，以及建立社会化服务体系和推进合作经济等措施，不仅都没产生像 80 年代初的“大包干”一样的巨大推动作用，而且事倍功半。以人地关系高度紧张为主要表现的农村人口与资源矛盾愈演愈烈！说到底，是大包干促使人民公社一整套基本经济制度解体后，尚未发育出新的反映农村生产关系、保证农村社会经济稳定发展的基本经济制度。而其中的基础问题是“财产关系”所涉及的，跟主要生产资料、土地和资金未按照社会主义市场经济原则来确定产权关系。说白了是农村所有反映良好愿望的措施都没钱支持，即使有计划调拨的资金也必然在价值规律的作用下以各种名目流出农业和农村。说透了，是我国农业仍以各种形式为城市工业提供积累，其中金融系统仍承担着从农村集聚资金投向城市的功能。因此，进一步促进农村合作金融的发展，是今后农村经济实现调整产业结构，发展乡镇企业，解决过剩人口压力，缓解危困局

面的关键环节。只有把农村合作金融从村级向乡镇、地市乃至更高层次发展，才可能成规模地集聚资金投向农村二、三产业或两高一优农业。并且，应考虑更高层次的合作金融组织企业化经营，把有限的资金投向收益率最高的项目，以获益的一定比例来保证农村社会经济的发展需求。这种具有合作的金融组织的全面发育，有可能是当前具有突破意义的措施。

二、把农村合作金融做为专业银行市场化改革过程中承担“政策金融”功能的农村合作经济组织来安排政策和制度环境。

正如前言所述，农村合作金融事实上已经或正在承担在农村社会发展和市场经济条件下低效益的农业经济的保障功能，正在替代着在市场发展过程中日益企业化的专业银行原来承担的“政策金融”功能。而且，基层的农村合作金融组织很大程度上还与农民的社会保险以及村级组织建设密切相关。因此，进一步发展合作金融，必须按农村合作经济组织的性质要求，根据其不同组织层次的不同业务范围，来安排相适应的政策和制度以保证其政策功能的发挥。

首先是对村以下具有农民互助储金会性质的社区性或专业性农村合作金融组织，只要这种组织产生于农村基层，服务于农村社区，既能按资金要素形成的规律集聚农村闲散资金，又能有效地对以土地承包费为主要来源的各业发包收入和村集体资金强化管理，就应该作为党在农村工作中的主要内容予以强调、推行，任何部门包括金融部门在内都只能扶持不许限制。

其次是对乡以上的高层次农村合作金融组织，应由上一级政府根据当地农村经济的实际水平和发展要求，规定其“政策金融”的投向，但一定要定下适当比例。对于那些农业固

定资产水平已经比较高，商品生产比较发达的地区，则不应限定投向，而是限定利润分配中的适当比例用于农业发展基金或风险基金。较高层次的农村合作金融组织若进一步发展为具有自设金库和联行结算功能的健全的金融机构，则应执行准备金制度并按国际通行的惯例以合作性企业的低税率纳税。

我国农村普遍发生高利借贷的问题、情况与政策建议①

我国金融部门的商业化改革无可厚非。但商业化的金融不可能与小农经济相对应、必然退出无利可图的农业信用领域，这是高利贷占领农村金融市场的前提。解决农村高利贷问题的惟一办法是发育内部化的农村社区合作信用。

以上，是我们在1997年以来连续3年提出的关于农村民间借贷问题的课题建议书中，反复强调的研究假设，这个假设在调查中完全得到了验证。

一、问题

1997年以后，农业效益、农村就业和农民的收入、投入等在连续4年增长乏力后，长期累积的农村经济与国民经济不协调的矛盾正在释放并且复杂化：

1. 农业生产成本大约年平均增长10%，“服务”成本增长超过9%。尽管国家制定了粮食保护价收购的政策，但农产品价

① 原文是中国人民银行货币政策委员会2000年委托课题《农户信用与民间借贷》研究报告的摘要，收入本书时有删节。

格指数增长却连续出现负值，导致农业劳动力和资金的投入产出比自1997年以来也连续下降为负值。可见，国家价格政策隐含的收入补贴对9亿庞大农村人口而言，不仅填补农业内外部的收益差别的作用有限而短暂，而且连带造成农业失去竞争力。

2. 乡镇企业得到的投资1997年以来连续下降到占信贷总额的5%；企业受融资困难影响大量停产或倒闭，加上私有化改制的影响，职工人数1997—1999年减少大约1000万，不可能再承担“以工补农”、乡村社会保障和其他公共品开支等国家不可能承担的义务。乡镇企业这种“离农倾向”，也连带导致农民收入下降、地方债务增加和资金形势恶化。

3. 基层政府和乡村组织由于开支不断增加，遂以各种名义举债。农业部调查表明，乡村负债总额已经增加到3840多亿（实际更多），最多的乡级负债近3900万元，村级负债近200万元①。导致一些地方强迫借贷或强行拉走农民生产生活资料来强制农民交纳各种税费，有现金的单位和个人借机发放高利贷，摊派到村组，最终把乡村组织负债转化为农民负债。农村人口的2/3在平均收入之下，贫富差别越来越严重，安定团结的局面难以维持。

4. 在上述问题制约下，分散的小农经济条件下兼业化的细小农业基本上没有融资条件。正是在这个时期，银行商业化改革既然实现了“防范金融风险”目标，也就必然退出投入产出为负值的不经济的农业信用领域，成为农村最短缺的资金长期净流出的主渠道。并且，农村资金要素的极度稀缺又必然导致民间高利息借贷的普遍发生。

---

① 原报告有专门的乡村负债案例作为附件材料。

二、观点

1. 障碍中国农村经济发展的主要问题是资本高度稀缺。分散农户自给半自给的简单再生产，本来就有规模小、周期长、风险大、因而商业化的正规金融难以进入的特点，所以历史上小农经济才天然、长期地与民间借贷相结合。

当前的“农业”资金供给与“农户”需求目标不完全一致，国有商业银行无论是否进行市场化改造，都难以与存在上述问题的传统小农经济条件下的农业生产相适应，使资金要素越来越成为过度稀缺要素，其稀缺性所决定的要素价格随之越高。从事农村借贷的风险收益也就越大。

2. 正规金融的退出导致民间借贷迅速分蘖。尽管出现相当部分的高息借贷，也仍然是农户间一种降低交易费用、减少不确定性以及在一定程度上化解风险的理性行为。

但是，由于放贷人不是纯农户，资金也非来自农业经营，贷出资金的收益也不是用于农业。同样，农户所借的资金也不是主要用于生产，更不是用于“农业（种植业）”生产。因此，民间借贷积极作用在于防止小农户的简单再生产链条“断裂”；但同时其副作用也是必然的。

历史的经验值得注意：旧中国工业化资本原始积累阶段曾经是一个高利贷、尤其是恶性高利贷盛行的历史时期，同时也是一个恶性高利贷摧毁农业社会的历史时期[①]。

有鉴于此，我们需要研究农村发生的无息、低息、高息和

① 原课题报告对此有专门研究，引自拙作《中国农村基本经济制度研究》，中国经济出版社 2000 年 5 月。

高利贷（恶性的高息借贷）等民间借贷情况。同时进行历史的和国际经验的比较研究（见原课题报告分报告）。由于农村高利贷有些与地方权利结合，有些与地方恶势力结合，这种现象已经不是简单的经济问题了。所以，我们除了提供农户信用一般情况之外，将重点考察农村居民之间发生的高息货币借贷现象，尤其关注高利贷及其相关问题。

三、情况

本调查分布在东、中、西15个省份24个市县的41个村落。调查到借贷案例57起；放贷案例27起。对调查资料作统计处理后的发现是：除了有两个地方存在不计利息的民间借贷外，其余地区均有高利息民间借贷存在。如果按照调查地点计算，民间借贷的发生率高达95%，高利息的民间借贷发生率达到了85%。

1. 利率

把调查资料按照实际发生的利率分组计算，民间借贷中月息低于1.5分的借贷，占了近36.4%。其余为高利率的贷款，占63.6%。高利息借贷分别为：月息1.5—2分的占了20.5%；2—4分的占了18.2%强；超过4分的也占了近25%。假定2分以下的还可以容忍，那么高利借贷比重已经达到约57%。

另外从我们对放贷人的调查看，无息和低息贷款仅占不到1/4；而2—4分的高息和大于4分超高利息比重近3/4。

2. 用途

调查表明，有21%的借贷不知用于何处；如果仅计算我

们已经调查清楚的借贷用途（45起），则比重依次为：小额的生活所需借贷33.3%，应急之需28.9%（主要是医药和教育等农民必须向垄断部门支付的开支），非农业生产26.6%，农业生产借贷仅11%。说明民间借贷多发生在生活需求上。需要引起注意的是，这个情况与解放前相似。

3. **还款**

从担保抵押的情况看民间借贷问题也很复杂，不规范的借贷占71.4%，这可以佐证还款比例低的情况。在已知的56起借贷中，能够按期归还的15起，仅占26.8%，延期的占58.9%。其中，延期归还不加息的占了9起，延期归还也不加息但要借贷人到放贷人家里无偿帮工的也是9起。这使有的借款农民几乎成了放贷户不领工资的“长工”。

4. **放贷人**

放贷户成分和资金来源复杂。一般是农村中的有钱人和干部亲属，也有少数离退休干部和有国外亲属的人。还有经营农用生产资料的公司（利息甚至高到4分/月）。

很多村干部作了民间借贷的担保人，有人甚至因此背上债务；也有的村委会直接向借贷户提供高于银行利息的贷款资金。

调查表明，并非所有的村级组织参与民间借贷的作用都是负面的。一方面民间借贷已经与基层权利结合。另一方面，也有的村集体向家庭困难户提供不计息、救济性的资金；有的村互助储金会以一定比例的利润资助困难户。

5. **其他问题**

民间借贷尤其是高利借贷与赌博等丑恶现象相关，诱发了一系列的民间纠纷：共有6起因为民间借贷发生纠纷或者请

"他人"讨债，其中3起发生斗殴，有1起斗殴致伤。

四、建议

除中国大陆之外的其他东亚小农经济社会，都已经在政府大力扶持和免税政策的保护下，全面建立了服务于小农经济的社区合作金融和保险体系。

由于正规金融不适应贫苦社区是个世界性的普遍问题，因此，欧美发达国家和墨西哥、印度、泰国等发展中国家的NGO组织也在发展多种形式的地方信用或社区信用（Alternative Money；Local Credit），如福特基金会在纽约最混乱的哈雷姆区开展Community Credit试验，康奈尔大学所在的传统农业地区推行"ITHACA HOURS"和华盛顿附近的"TIMES DOLLAR"，流行于英国和加拿大的"LETS"，以及墨西哥的"TALALOC"等。对此，我们做了专门研究和实地考察（研究分报告另附于原课题报告后）。

如果承认农村民间借贷大规模发生的原因之一是正规金融的退出。那么，民间非高利贷的社区内部的资金融通应该允许存在并且合法化，否则只能造成制度风险向借贷者转嫁，导致权利与金钱结合的恶性高利贷。

当前农村金融政策研究中迫切要解决的问题，不在于加大对高利贷的打击力度，而在于如何维护和壮大本来就长期存在的社区内部互助性的合作金融，否则就不可能抑制恶性高利贷。

中国虽然在1997年以后明确了取消农村合作基金会的政策，但在随之而来的农村民间借贷普遍发生的情况下，恰恰是

那些社区合作金融组织仍然存在并且能够比较规范发展的地方，既减少了农村资本的净流出，也有效地抑制了民间高利贷；基本实现了在一般市场条件下几乎不可能的农村资金“取之于农，用之于农”。

本研究表明，乡镇级与村级的农村合作基金会性质根本不同，政府应该整顿关闭的其实是乡镇级的基金会。传统村落内部客观存在的血地缘关系对社区成员是有约束力的，在民间借贷降低交易成本和化解风险等方面，有不可忽视的作用。

如果以上建议可行，政府不必要求社区合作金融设立准备金，也不必参照商业银行建立的风险防范制度。只要结合村民委员会组织法的实行，在推进村级财务公开的同时，全面开展对农村集体财产的“清财收欠，以欠转贷”，在此基础上形成的资金实行“户有村管，政府监督”，这样，通过重建村社集体积累机制，盘活用好积累资金，就可以把社区合作金融与社区集体财产的紧密关系作为信用基础。并且能够利用社区血缘地缘关系加强借贷资金的风险防范。

进一步应参考国际通行的合作原则，加快中国合作社法的出台，一揽子解决小农经济条件下通过合作社发展农业外部的金融、保险、加工和流通的规模化经营问题。

农村合作基金会的兴衰：1984—1999[①]

农村合作基金会的兴衰与国家宏观环境和金融政策变化高度相关。

首先，它是在20世纪80年代中期家庭承包导致人民公社解体后，各地在对集体资产清理过程中实行“清财收欠，以欠转贷”而产生的，并且是由于曾经在20世纪80—20世纪90年代初期的农村金融改革与经济发展过程中扮演了不可忽视的角色，才在全国发展起来的。不仅地方政府以此作为发展本地经济的重要融资手段而加强干预和控制，中央也从1984—1993年持续予以鼓励；即使在1994—1996年的治理整顿期间也曾经持肯定评价。

其次，由于90年代中期国家放开了证券、期货、房地产等三个投机性较强的经济领域，而同时期全国范围资金高度稀缺导致市场利率偏高，农村合作基金会（主要是在乡镇级以上）也发生了与其他金融机构相类似、但却并不更严重的问

---

① 本文是我在2000年开展的《农户信用与民间借贷》研究中形成的课题报告之二。文章初稿是我1997年总结试验区的农村金融改革经验时写成的，并且曾经作为我对当年政策倾向的不同意见的附件上报有关决策部门。2002年，此文经香港CSD帮助翻译成英文发表。

题。于是，就在它发展到最高峰的1997年，上级做出了清理整顿、关闭合并农村合作基金会的决定。随后的1998—1999年，尽管问题主要出在乡镇级，但村级基金会也同样落得被关闭的结局。①

其三，整顿和关闭农村合作基金会的决定在中央统一部署下很快得到了落实。同时也造成新的问题：一方面在行政性关闭基金会突然中断信用活动、必然造成大规模呆坏账的情况下，并没有安排上级风险准备金，而各地尽管向中央举债也根本无法满足上千亿兑付需要；因此引发基层乡村政府组织大量负债，最终都转化为农民和乡镇企业负担，这实际上已经类似于部分地方政府信用破产。另一方面农村资金净流出的问题更加严重，农业资金要素因此极度稀缺，基层的民间借贷和高利贷重新大面积发生。

本文即是对农村合作基金会的产生、发展及衰落的过程所作的概述。

一、农村合作基金会兴起的历史背景与动因：农村改革与发展

（一）历史背景

农村合作基金会的产生和发展，绝不是偶然的经济现象，

---

① 农村合作基金会在诞生之初本来是我国农村改革的派生物，坐落在村级自治体内部的基金会大多数与乡镇级合作基金会本质上不同。基金会曾经一度起到了抑制民间高利贷、防止资金流出农业的重要作用；客观上甚至由于它的存在和竞争，而在一定程度上促进了农村金融体制改革。

但是在90年代中期宏观环境变化、经济过热的短短几年里，与农行和信用社竞争最多的，基本上是政府实际控制的乡镇级（含乡镇以上）农村合作基金会。当然，基金会也出现了和其他金融机构相似的问题。这是中央关闭它的合理解释。

而是有着以下主要四方面深刻的现实背景。

1. 人民公社改制过程中数以千亿的集体资产流失，各地于是按照中央要求对集体资产清理。通过建立基金会来实行“清财收欠，以欠转贷”，并且，由于当时中央政策的肯定甚至鼓励，在市场化程度不断提高的条件下，农村资金融通形式的多样化和融通规模的逐步扩大也是不可逆转的趋势。

当年中央出台的有关农村政策中，给予合作基金会明确肯定的文字如下：

1984 年中央 1 号文件明确指出：“允许农民和集体的资金自由地或有组织地流动，不受地域限制。”

1985 年中央 1 号文件提出：“放活农村金融政策，提高资金的融通效益。”

1986 年中办发 27 号文件对此予以有条件地认可：“近年来，一些农村合作经济组织自愿把集体闲置资金集中起来，采用有偿使用的办法，用于支持本乡、本村合作经济组织和农户发展商品生产。这种办法只要不对外吸收存款，只在内部相互融资，应当允许试行。”

中国农业银行当时为支持农村合作基金会的发展，于 1986 年也下发了（1986）农银函字第 414 号文件，要求“各地农业银行和信用社对农村合作经济组织内部融资活动不要干预，并通过信贷业务给予引导”。

1987 年中央 5 号文件进一步指出：“一部分乡、村合作经济组织或企业集体建立了合作基金会；有的地方建立了信托投资公司。这些信用活动适应发展商品生产的不同要求，有利于集中社会闲散资金，缓和农业银行、信用社资金供应不足的矛盾，原则上应当予以肯定和支持。”

1990年中央19号文件又一次指出，要“办好不以盈利为目的的合作基金会，管好用好集体资金”。

1991年11月中央十三届八中全会《决定》要求，各地要继续办好农村合作基金会。同时，财政部和农业部在1991年联合下发的两个文件中都对农村合作基金会的发展给予了充分肯定和支持，鼓励其进一步发展。

1992年国务院在作出的关于发展高产优质高效农业的决定中，又一次提出了“继续发展农村合作基金会，满足高产优质高效农业发展的需要”的要求。

从1984年到1992年，中央连续表示政策支持，有效地减弱了来自正规金融组织出于维护垄断利益和防止竞争而制造的巨大阻力，为农村合作基金会的发展创造了必不可少的政策环境。

2. 随着以家庭承包制为主要内容的中国农村改革的不断推进，农村经济迅速发展，农民收入提高，农村的商品、货币关系得到强化。百万农村社区集体和两亿多农户家庭变为农村中最基本的财产主体和生产核算单位。迫于就业压力，大批农民转入非农产业，更多农户从事兼业生产，因此农村有着强烈投资需求，出现了多元化的民间信用主体，对农村金融体制改革产生了压力，要求有相应的灵活的资金融通机制和建立相应的金融机构。

因此，农村改革的市场化进程，是农村合作基金会发展的前提。

3. 改革后农民收入水平较大幅度的提高，特别是农民人均现金收入的增长，农村内部蕴藏的金融资源总量的迅速扩张。例如，1988年全国农民人均纯收入达到544.9元，比

1980年的191.3元净增353.6元。但进入80年代后期，由于城市受经济萧条影响需求下降导致农业徘徊不前，比较效益相对下降，这在很大程度上抑制了农民的投资意愿。因此，对绝大多数以农业为主而其他投资渠道极为狭窄的一般农户来说，希望为自己手中有限的闲置资金找到一个既安全又能够带来更多收益的机会。这一时期，乡镇企业和个体私营经济的发展对资金的需求增长。尽管农村内部的资金供给与需求同时增长，但国家垄断的金融体制不可能适应这种供需增长的形势，于是就有了农村合作基金会的普遍发展。

4. 以农业银行为主体的农村金融体系（包括农村信用社），长期保持着垄断和封闭的运行方式，其主要职能是从农村吸收资金向非农产业转移，而对农业和农村发展的资金支持不足。进入80年代，在农户成为基本生产经营单位后，农村信用社由过去主要面对数量较少的集体经济组织，转为面对数量众多的农户和其他经济主体。虽然进行了国家金融体制的市场化改革，但越市场化越不适应小农经济的分散需求。一方面，国家不能打破国有银行的垄断地位，也不能根本改变我国金融领域单一的所有制。另一方面，农行和信用社系统不仅受到国家信贷规模和结构的严格控制，而且曾经因大量资金沉淀于农产品收购，呆账、坏账比例较高，这就一度导致信用过度膨胀，加上其经营僵化，难以适应和满足农村改革与市场经济发展对金融的多元化需求。这些情况都为农村合作基金会的产生和发展留下了较大的体制空间。

（二）内在动因

上述四方面背景性因素的动态变化，只是为农村合作基金会的产生和发展提供了现实基础和创造了外部条件，而最初的直接

的动因则是为了强化农村集体资产管理，保障农村集体资产的安全和增值。基层农村合作基金会诞生的主要内在动因如下：

1. 重建集体积累机制，盘活用好集体资金。

这是一些地区萌发农村合作基金会的最原始动因。在改变“三级所有，队为基础”的人民公社体制时，由于没有及时建立与村集体和农户两级产权结构相适应的农村积累和管理机制，使公社化时期留下的集体积累严重流失：

第一，在原有集体财产的处理过程中，不少地方出现毁坏、贪污、浪费现象。据估算，全国下放到户的财产约贬值40%，而且有相当部分折价款、社员个人或外单位的欠款没有收回。据1987年清财后对26个省、市、区的不完全统计，有30万村社干部贪污、盗窃集体财产，贪污挪用金额达11.7亿元。

第二，由于一些地方集体资金管理混乱，使用不当，不断出现“前清后乱”、“边清边欠”的现象，使集体资金大量流失的情况进一步恶化。一些地方乡村干部行政干预，盲目上项目，造成农村集体资金投向分散、混乱，资金周转呆滞。种种情况引起了农民的强烈不满，拒交承包款和集体提留的现象时有发生，激化了农村干群矛盾，影响了基层安定团结。

案例：

1985年，辽宁省锦县按政策对原有集体资金折股，形成社会股金1404万元，集体合作资金2366万元，到1987年，再次清查时却发现又有1800万元资金被占用，出现前清后乱。

第三，农村集体的大量积累资金存在信用社长期不用。但是当农民生产资金短缺时，他们又得以较高的利息向农行和信用社贷款，而且还经常贷不到。农民对此意见很大。

面对上述问题，一些地方在清理整顿村级集体财务的基础上，把集体资金折股到户建立合作基金会，进而推行“村有乡管”制度，在乡村内部开展资金融通活动。也有些地方把“以欠转贷”与合作基金会业务结合起来，促进了农村集体回收欠款。农村合作基金会的建立和运行，对集体资金起到了管好用活的作用，既制止了集体资金的损失浪费，又实现了集体积累的保本增值。

2. **寻求新的农业投入保障机制。**

在农村改革过程中，家庭承包制的推行和农副产品收购价格的提高，引起了城市和乡村、中央和地方利益关系的调整；而财政包干和投资体制的改革，客观上又造成了农业投入比例过低，并因而产生了传统农区农民收入下降、地方政府财政负担加重、弃耕撂荒普遍发生、农业发展乏力等综合性问题。

在市场化进程中，由于农业生产周期长、风险大、比较利益低下，社会资金很难向农业转移。因此，如果不按产业政策进行宏观调控，农业的生存与发展将失去保障。但是，中国改革的现实情况使得对农业进行产业政策层面上的宏观调控比较困难。这主要表现在以下三个方面。

第一，财政改为“包干”制，是在“利改税”造成部门利益分野之后，政府内部解决利益主体差别化矛盾的表现。财政包干通过划分中央与地方的财政收支指标，来明确二者的利益关系，但是并没有明确二者对弱质农业予以保障的职责。更何况在我国基本完成了工业资本的原始积累后，工业占国民经济

的比重成倍地高于农业，因而政府财政非农化有着不可忽视的利益背景。自从“利改税”和“财政包干”之后，农业投人占财政支出的比例大幅度下降，长期在历史最低比例上徘徊。

第二，农村集体积累能力减弱，对农业的投人减少。据统计，农村集体提留占纯收人的比重由1978年的16.7%降到1988年的10.2%；乡镇企业支农资金也由1979—1983年5年的154亿元降到1984—1988年的55亿元。而对农民来说，由于农业风险较大，加之比较利益低下，获得15年或30年农地承包权并不意味着增加投人，实际上农户投资行为已经趋于非农化。

第三，为农村金融主体的农行和信用社，长期以来一直是农村货币资本流出农业的主要渠道，流出量随着农民收人提高、存款增加而增加。尤其值得注意的利益矛盾是，80年代中期以来财政连年赤字，农产品购销补贴的包袱逐年被甩给流通部门，而流通部门又通过亏损挂账的形式把负担转嫁给了农行。这就造成了农行逾期贷款过多。如我们1992年蹲点调查发现，农业大省安徽农行不正常资金占其贷款余额的38%，因此导致银行信用过度膨胀。1992年以后，农村金融机构既然以“市场化改革”为目标，必然追逐资金利润率，也越来越倾向于按比较利益和风险回避原则，逐步避开成本高、利益低、风险大的农业。这样一来，即使中央政策本身有着良好的愿望，要求增加农业投人，但是现有的行社体制及其自身存在的问题也使得政策缺乏可操作性。

总之，国家宏观调控的困难，使得在客观上需要一个新的农业投人保障机制来增加对农业的资金投人。

3. 弥补行社的信贷“真空”，抑制民间高利贷。

农村恢复户营经济之后，农行信用社仍然以集体为单位建立

银行账户，一直不把农户作为信贷对象。此外，受国家信贷规模和结构的严格控制，农业银行和信用社事实上无法满足2亿多农户及各种农村经济主体千变万化的小额贷款业务。无法在农行信用社取得贷款的农村各类经济主体只能私自借贷，民间金融市场和高利贷一直客观存在，这造成了农村金融秩序的某种混乱，个别地方“抬会”、“摇会”垮台甚至危及安定团结。

而建立在农村社区内部的合作基金会，一方面填补了基层农村金融体制断层，其业务主要面向小农户从事行社业务不经济的小额信贷服务，能够以灵活的金融活动来弥补行社之不足。另一方面，从近些年的实践经验看，只有在那些农村合作基金会发展较好的地方，高利贷才得以被抑制。

（三）外部推动力

值得一提的是，各级地方政府和农业行政主管部门在强烈的利益需求驱动下，左右了乡镇级农村合作基金会的发展。

1. 地方政府

20世纪80年代中后期以后，各级地方政府面临两方面新的情况：一是国家对财政体制进行了重大调整，改变了传统的财政统收统支方式，实行多种形式的财政分级包干体制，结果令地方政府支配自有财力的权限扩大，通过增大投资强化自身财政实力的内在冲动强烈；二是在银行企业化改革逐步推行的过程中，地方政府对农村正规金融组织的运行过程的影响力不断减弱，对区域内部资金的外流和农业资金的非农化缺乏调控能力。因此，在资金供需缺口日趋拉大的条件下，地方政府对建立与自身关系更为密切的区域性非银行金融组织表现出极大的热情，希望通过有效的融资活动增强对农村金融资源的控制力，缓解本地区的资金短缺。

2. 农业行政管理部门

在中国，农业行政管理部门是一个体系完整、上下贯通的组织系统，负责对农业经营管理活动进行政策指导和事业服务，负有监管农村集体财务、保障农村集体资金安全的基本职责。长期以来，担负清理整顿农村财务的繁重任务，耗费了大量的人力物力。他们主要依靠行政手段，用运动式的清理方式，注定了无法走出“前清后乱”、“越清越乱”的怪圈。因此探索新的集体资产管理办法，以建立制度规范的方式防止集体资金流失，是农业行政管理部门自上而下的强烈愿望。不能忽视的是，在地方财政拮据条件下，主要依靠财政资金供养的农业行政管理队伍大多处于“有钱养兵，无钱打仗”的窘境中，工作条件差、收入水平低的情况极为普遍。尽管付出了很大努力监管数量可观的农村新、老资金积累，但其自身却始终无法从中获得直接或间接的受益，只有管理权而没有获益权。因此，农村特别是乡镇级行政管理部门对把集体资金从“死钱变活钱”，在融通中实现资金增值，并从中得到管理收益有着浓厚的兴趣和极高的热情。

综上所述，农村改革进程中深刻的历史背景、内在动因以及外部推动力，为农村合作基金会的产生和发展提供了现实基础和外部条件，从而使之成为一种必然的经济现象。

二、发展过程：改革试验——高速扩张——清理关闭

纵观中国农村合作基金会产生和发展的历史过程，大体上可划分为五个主要阶段。

（一）萌发阶段（1984 年—1986 年）

早在 1983 年下半年，黑龙江、辽宁、江苏等地的一些乡村，为有效地管理和用活集体积累资金，通过清理整顿集体财产，试行集体资金“队有村管”或“队有乡管”等办法，利用所统管的集体资金在乡村集体经济组织成员之间有偿借用，进行内部融资。这种对集体资金的代管代投活动所产生的效果是积极的，既保障了集体资产的安全和增值，又在农村内部开辟了新的增加农业投资的渠道，因此受到了农民的欢迎，也得到了地方政府农经部门的支持。从 1984 年河北省康保县芦家营乡正式建立农村合作基金会起，全国各地许多地方都在试办。到 1986 年末，黑龙江、辽宁、湖北、浙江、广东、四川、江苏等地农村社区内部融资活动都有了一定的发展，并产生了农村合作金融组织的雏型。

对于这种自发性的资金内部融通方式，中央曾经是鼓励的。中共中央 1984 年 1 号文件提到“允许农民和集体的资金自由地或有组织地流动。”这是农村社区内部融资活动得以存在的政策依据。而农村合作基金会兴起的政策依据，则最早是在中共中央 1985 年 5 号文件中，该文件对“发展多样化的资金融通形式”予以肯定。

但在这一阶段最为关键的问题是，国家金融管理部门对此从未认可，有些地方金融机构甚至予以限制。

（二）改革试验阶段（1987 年—1991 年）

在这一阶段，农村合作基金会这种农村合作金融组织，虽然是由农民群众自己创办的，但其作用和效益已发挥出来，并逐步得到了政府和有关部门的承认、鼓励和支持。1986 年 8 月中央指出：在不开展存贷业务的情况下，这种在内部相互融资的办法应

允许试行。后来又指出通过中国农业银行在信贷业务上予以指导。接着，1987年1月中共中央政治局通过文件《把农村改革引向深入》，其中讲到“一部分乡、村合作经济组织或企业群体建立了合作基金会，……这些活动适应发展商品生产的不同要求，有利于集中社会闲散资金，缓和农业银行、信用社资金供应不足的矛盾，原则上应当予以肯定和支持。”①

1987年，根据中共中央政治局通过的5号文件创办的中国农村改革试验区，相继在黑龙江尚志市、河北玉田县、山东平度市、广西玉林市、四川广汉市等试验区进行了农村合作基金会的规范化试验，这些有组织、有指导的试验区相对稳健地推进农村合作基金会基层组织和联合会组织的发展，逐步建立了合作金融组织的新制度框架。

中央对农村合作基金会的鼓励、支持、试验及推广，使得全国农村合作基金会蓬勃发展。1986年底至1988年底是农村内部资金融通总量增长最快的时期，两年间增加了约40亿元。例如，到1988年，江苏省已有80%的乡镇建立了农村合作基金会，融资金额8亿元；四川省一半以上的乡镇建立了以合作基金会为主要形式的资金融通服务组织，集资总额达2.01亿元；湖北省已有40%的乡镇和5927个村建立了合作基金会，筹集资金约2.8亿元。②

1991年11月，中共中央十三届八中全会《决定》要求，各地要继续办好农村合作基金会。同年12月，农业部发出了《关于加强农村合作基金会规范化、制度化建设若干问题的通

① 《中国农民命运大转折——农村改革决策纪实》，余国耀、吴荣、姬业成著，珠海出版社。

② 《中国农村金融的变革与发展》，徐笑波等著，当代中国出版社。

知》。之后，农村合作基金会出现了新的发展势头。

> 《通知》说：在中共中央十三届八中全会《决定》的鼓舞下，农村合作金融组织的改革试验于1992年进入普及发展和配套改革阶段。其中尚志市共兴办各类农村合作基金会341个，拥有股金总额3966.4万元；玉田县在34个乡镇建立农村合作基金会的基础之上，组织了县合作基金会联合会，已向农村各种类型的经济实体累计投放资金4.2亿元；平度市累计入会资金达2.64亿元，累计投放资金2.5亿元。这些试验的重大意义在于：农业自我积累能力增加；农村资金净流出的问题初步解决。

到1992年，全国已建立的以农村合作基金会为主要形式的农村合作金融组织，乡（镇）一级1.74万个，村一级11.25万个，分别占乡（镇）总数的36.7%和村总数的15.4%，年末筹集资金164.9亿元。其中，四川、江苏两省以上指标均已超过20亿元，河北、山东两省也接近20亿元。

根据试验和各地的经验，农业部下达［1993］农［经］字第8号文件，专门对农村合作基金会作了规范性定义："农村合作基金会是在坚持资金所有权及其相应的收益权不变的前提下，由乡村集体经济组织和农户按照自愿互利、有偿使用的原则而建立的社区性资金互助合作组织。它的宗旨是：为农民服务，为农业生产服务，为发展农村集体经济服务。"

（三）高速扩张阶段（1992年—1995年）

1992年春天邓小平发表南巡讲话，经济上通过开放具有投机特征的证券、期货和房地产等三个新领域，重新出现了高

增长，全国上下兴起了新一轮的投资热潮。投资拉动的需求使农村经济也有发展，资金供给与需求的缺口在短期内急剧扩大，并且直接导致资金市场利率升高。在这一宏观背景下，已经初具规模的农村合作基金会表现为在扩张中积累矛盾。许多农村合作基金会在地方政府的干预下，把大笔的款子盲目投向急需资金的乡镇村办集体企业。

案例：

根据中央批复，河北省玉田县1987年开始进行社区合作经济组织制度建设试验，农村基金会的建设是项目之一。到1994年，股金总额1.76亿元，其中集体股金4800万元，而农户会员个人股金达到了1.28亿元。农村合作基金会凭借其机制灵活、运营成本低、未纳入正规金融监管等有利条件，的确实现了高速度的增长。但此后在全国各个地方都追求经济高速增长中，基金会的资金更多地投放于非农经济领域。到1998年清产核资时统计，全县基金会投放给乡镇村办集体企业资金余额23000万元，占全县基金会股金总额的38%。这些放款90%以上是行政干预放款，其中有70%以上收回无望。

随着金融改革的深入，农业银行和信用社的商业性增加，政策性弱化，各金融机构都不愿进入农业，工商业成为各家竞争的对象；农村合作基金会也不例外，开始大量办理非会员及所在区域以外的存贷款业务。吸收农户会员个人股金，得以更快地发展。例如，1995年底，四川省建立乡镇合作基金会5349个，占乡镇总数的84.7%，集资总额为145.26亿元，每

个基金会平均271.57万元，分别比上年增长62.4%和50.8%（四川省农村合作基金会管理总站，1996）。

到中央正式提出整顿关闭之前的1996年底，全国已有2.1万个乡级和2.4万个村级农村合作基金会，融资规模大约为1500亿元。

这一时期金融秩序混乱，供销社、计生委、民政、劳动和社会保障等部门都加入了创办基金会、股金会，参与高利率资金市场的恶性竞争。农村合作基金会主要以高于国家法定存款利率和贷款利率的水平吸引并投放资金，即实行“高进高出”的经营策略。一方面，较高的集资利率提高了合作基金会的集资能力，而资金要素的严重短缺又使其能够以较高的利率投放信贷。虽然这种利率水平实质上反映的是资金市场实际的资金价格状况，有其合理的一面，但是由于基层政府对合作基金会行政干预多，监督机制弱，管理水平低，资金投放风险放大，经营效益明显下滑，不仅单纯追求高收益导致资金投放的非农化趋势发展到十分严重的地步，而且局部地区开始出现小规模的挤兑风波。

（四）整顿发展阶段（1996年—1998年）

1996年8月的《国务院关于农村金融体制改革的决定》（国发［96］33号）仍然充分肯定了农村合作基金会自创办以来，对增加农业生产的投入，缓解农民生产、生活资金的短缺，发挥了一定的积极作用。同时《决定》针对相当多的合作基金会以招股名义大量吸收居民存款，入股人不参加管理，不承担风险，实际上是违法经营金融业务，隐藏巨大风险的实际状况，提出了对农村合作基金会进行清理整顿的三项措施：一是农村合作基金会不得再以招股形式吸收居民存款；二是凡

是已开办存贷款业务，实际上已成为金融机构的，对其资产进行清理核实后，可并入现有的农村信用社，也可另设农村信用社；三是没有存贷款业务，或者已开办存贷款业务，但不具备转为农村信用社条件的，要办成真正的合作基金会。

这种政策实际上是政府相关部门协商的结果，评价和措施相对还是比较客观的。但其中的问题仍然是明显的：一是这种安排涉及到尚没有条件根本改制、资金占压比较严重、情况较为复杂的信用社，上述措施始终没有落实。二是没有执行政府必须保护农业的政策趋向，也没有从理论上认识正规金融根本不可能与小农经济信用需求相适应的特点。因此，没有取得实质性的进展。

此前，有关部门从1994年就开始发文提出对合作基金会进行整顿，并专门下发了《农经发（21号）文件》，其中规定，农经管理部门为行政管理部门，人民银行依法对合作基金会的业务活动进行监督，其他任何部门和个人不得干预合作基金会的行为。各级农委要配合人民银行，对一些打着“农村合作基金会”的牌子，从事于合作基金会的性质、宗旨及基本任务不相符活动的，要进行严肃查处。1995年又下发《农村合作基金会管理规定》。

这些规定由于隐含着在管理权限上部门之间的矛盾，因此整顿方案久拖不决，尽管在一定程度上产生了消极作用，但仍然推动了制度建设。这一时期，农村合作基金会减弱以数量扩张为主的发展势头，转向把强化管理放在更为主要的位置。一是制订并逐步完善了农村合作基金会财务管理规程、会计核算办法、审计稽核办法等一系列制度规范。二是强化了提取备付金和呆账准备金的实施力度，以促进风险保障机制的建立。三

是加强了对从业人员的业务培训，提高其胜任本职工作的能力。

案例：

农村合作基金会融资规模比较大的四川省，1996 年强调整顿以来数量增长速度明显减缓，到 1998 年底，全省乡镇基金会数量为 4052 个，比上年仅增长 0.5%，占乡镇总数的 82.6%，与上年的 80.9% 相比，仅提高 1.7 个百分点。1998 年，四川省农村合作基金会集资总额为 213.78 亿元，各个基金会平均 527.6 万元，分别比上年增长 12.3% 和 11.8%（四川省农村合作基金会管理总站，1999）。

这次强调合并的改革措施在操作上的难点，一是对信用社和基金会双方已经存在的不良资产难以处置，一旦出现挤兑将会由经济问题而引发社会问题。二是农行和信用社受中央调控，而乡镇级的农村合作基金会是基层政府参与组成、没有许可证而从事金融业务的准金融组织。由于双方都带有浓厚的行政色彩，从而加剧了清理整顿的难度。

接着，中央既为了集中资金于国有企业改革，也为了防范金融风险、维护国家金融的垄断地位，遂于 1997 年 11 月决定全面整顿农村合作基金会。由于政策突然趋紧，农村合作基金会自身积累的矛盾也突然表面化。由于任何种类的金融组织突然被宣布关闭的时候都必然发生挤兑危机和动荡局面，因此 1998 年各地普遍出现挤兑，四川、河北等地甚至出现了较大规模的挤兑风波，并且酿成了危及农村社会及政治稳定的事件。

（五）清理关闭阶段（1999年1月以后）

1999年1月国务院发布3号文件，正式宣布全国统一取缔农村合作基金会。该文件强调，“为有效防范和化解金融风险，保持农村经济和社会的稳定，党中央、国务院决定对农村合作基金会进行全面清理整顿，清理整顿的目标任务是：停止新设农村合作基金会；现有的农村合作基金会一律停止以任何名义吸收存款和办理贷款，同时进行清产核资，冲销实际形成的呆账，对符合条件的并入农村信用社，对资不抵债又不能支付到期债务的予以清盘、关闭。”

1. 农村合作基金会清理关闭的现实背景

乡镇级农村基金会的运行状况不容乐观。前几年，在大力发展乡镇企业热潮中，为完成上级下达的硬指标、硬任务，许多乡镇政府都直接贷款或作担保，办起了一批乡镇企业。但由于1995年以后的3年紧缩造成市场变化和管理不善等原因，全国范围出现中小企业经营困难，有的甚至破产，从而使地方政府背上沉重债务负担，而债务负担中相当比例是欠基金会的。

案例：

四川简阳市新市镇净负债1832.28万元，其中，办企业负债997.3万元，占该镇负债总额的51%。现在，兴办的企业已停摆，债务全由镇政府承担。在乡镇负债的总额中，欠基金会的款共5190万元，占26.25%，但这还只是账面上的，许多隐性的欠款或负有担保连带责任的债务都还未计算进去。

90 年代分税制改革以后，基层政府和乡村组织由于开支不断增加，债务数额加大，涉及面广，增长速度快。据农业部 1997 年对 7 省调查，乡级平均负债约 200 万，村级约 20 万。而 1999 年个别省份的典型调查表明乡级负债最高已经达到约 4000 万。全国乡镇负债超过 300 亿。一些地方强迫借贷或强行拉走农民生产生活资料来强制农民交纳各种税费，有现金的单位和个人借机发放高利贷，摊派到村组，最终把乡村组织负债转化为农民负债。

自 80 年代中期建立和完善乡镇财政、继而 1994 年分税制改革以来，县乡两级权利膨胀、财政供养人口增加，农民负担必然加重。近年来农行已经退出农业领域，国家农业投入占财政支出的比例大幅度下降并长期徘徊在历史最低比例上。农户从信用社得到贷款的比重仅为 24%，农业缺乏起码的资金投入（不包括非农产业），没有产生剩余的条件，不仅不能维持自身的可持续发展，而且已经没有再向基层政府上交税费的能力。于是，由于基层政府财政出现大面积赤字，近年来农民负担越来越主要集中在各种名目的摊派和农民的税外负担上。

基金会关闭还带来一个特别值得注意的新问题：一些乡镇的农民，因自己的钱从合作基金会取不出来，便用股金证抵缴统筹提留款，形成“资金空转”，乡镇政府更加难以正常运行。

2. 清理整顿的基本做法

从各地的实践来看，清理整顿工作基本上分为清产核资、分类处理、清收欠款和存款兑付几个阶段进行。

清产核资、分类处理阶段。由地方政府组成工作小组对所辖区基金会进行资产债务核算。对资产本身大于负债或本身资

不抵债，但经过财政注资后资产大于负债的农村合作基金会，并入当地农村信用社；对于资不抵债，地方财政无力注入资金的农村合作基金会，予以清盘关闭，由当地政府处理债权债务。

清收欠款阶段。运用法律手段加大对呆滞账的收欠力度；用行政与纪律的手段加大对党员、干部贷款和担保贷款的清收力度；明确基金会是清收贷款的第一责任人，加大对股东贷款的清收力度。

存款兑付阶段。存款兑付是基金会清理工作的最后一个要害点。各地的做法一般是，由地方政府筹措现金首期兑付基金会的农户存款，对于因现实条件制约而不能马上兑付的农户存款，政府承诺在几年内逐步解决。

3. 清理整顿的成效和问题

尽管存在巨大困难和矛盾，但依靠政治压力和以行政手段控制的优势，全国农村合作基金会的清理整顿工作基本上完成了上级的任务。这至少证明在中国特殊体制下，只要不触动部门垄断利益，这种自上而下的动员机制仍然有效。但是，由于上级以行政命令关闭本来是地方政府控制的基金会，必然造成政府信用丧失，因此带来的资产损失相对更为严重。

案例：

曾经承担中央和国务院该项政策性试验任务的河北省玉田县，通过清产核资和资产确认，全县 22 个基金会共认定总资产 39347 万元，总负债 65302 万元（未含清盘关闭基金会兑付期间利息），资债相抵亏款总额 25955 万元。清理结果有 9 个乡镇基金会并入农村信用社，总资产

20646万元，总负债30399万元，亏款总额-9693万元，其中乡镇政府自筹注入资金6713万元，县政府注入资金2980万元。其余13个资不抵债，地方财政无力注入资金的农村合作基金会，予以清盘关闭，由当地政府处理债权债务。这13个基金会的资产18701万元，总负债28358万元（含利息）。对在基金会存款的农户采取了到期逐步兑付，3年还清存款本息的方法。

在农村合作基金会的清理过程中，地方政府注入了大量资金。如温州市191家农村合作基金会，148家归并农村信用社，43家实施强制清盘关闭或自行清盘关闭。温州有关县（市、区）政府注入资金2.662亿元，存入承诺担保金约1.6亿元，共计4.26亿元，其中向省财政专项贷款3.29亿元。

农村合作基金会清理整顿第一阶段工作基本完成，但还遗留了一些问题。

首先，由乡镇政府向银行申请贷款兑付基金会债务，实质上把债务转向了乡镇政府并承担贷款利息，这给乡镇财政造成的压力较大。特别是在许多乡镇政府本身已经是“负债经营”的情况下，难以继续按照承诺按时兑现股金，于是不得不通过增加摊派提留，向农民转嫁债务负担。有些地方已经出现解放前的税收“预征”现象。

其次，追回合作基金会尚未收回的拖欠借款，应当是兑现未来偿还计划的主要资金来源。但是由于第一阶段的清收工作采用了各种手段，有希望追回的借款大部分已经收回，剩下的都是难以追收，或者已无法收回的死账。因此，在县乡村政府组织已经债台高筑的条件下如何收回欠款，已经演变为一个后

续党政领导如何维持地方信用的、长期化的政治问题。

三、对农村合作基金会的再认识

对于研究农村合作基金会的管理体制和运行机制来说，对其性质及财产所有权的分析和研究具有基础性的意义，因为正是性质和财产所有权制约和规定着管理体制和运行机制。

（一）对农村合作基金会性质的一般认识

如果仅根据以往的政策研究文献和政府文件做分析，我们从农村合作基金会的产生和发展历程的叙述中可以得出这样的认识：农村合作基金会是人民公社体制解体后，农村基层重建和完善农业积累制度的一种组织基础，它是社区合作经济组织内部各成员在资金上互通有无、有偿使用、独立核算、自负盈亏、民主管理、自愿互利、共担风险的一种专业性合作经济组织。

以往的数据也足够支持这种判断。从全国情况看，自1990—1996年，全国农村合作基金会累计投放于种养业生产的资金已达到1515亿元。1996年投放于农业生产的资金占当年投入总额的比重已达43.3%。在一些地区，农村合作基金会不仅为农户提供资金服务，还帮助农户选择项目，收集和提供信息，指导生产经营活动等。

按照上级主管部门的要求，农村合作基金会投入资金向农村社会化服务组织倾斜。自1990—1996年，全国农村合作基金会累计投入于农产品流通、农业服务组织等其他为农户生产、生活服务方面的资金达到730亿元。1996年投入的资金占当年投入总额的比重为19.9%。

上述两个方面的支农资金合计占63.2%，大大高于农行和信用社的比重。由此，可以认为农村合作基金会具有如下特点：

第一，在不改变资金所有权的前提下，既坚持社区合作性和服务性原则，又坚持民主原则；

第二，既兼容了股份经济和合作经济的共性，又有管理和融通资金相结合的特点；

第三，以盈利为目的，坚持“取之于农，用之于农”，又实行有偿服务，公正地维护了资金所有者的利益。

但是，通过近年来各地在清理整顿期间获得的资料进一步分析，得出的认识则可能有很大差别。

（二）农村合作基金会的实际所有权以及乡村两级的区别

1. 乡镇和村级基金会的不同性质与符合自治法的适用政策

集体资金本来是合作基金会的最初的基本资金来源，进入合作基金会的集体资金也应该是集体经济组织全体成员的共同财产。因此，合作基金会本应属于集体所有性质的内部金融组织。

但是，客观上大多数地方在推行大包干以后没有再深化农村改革，没有进行产权相对清晰的“社区股份合作制”改制。因此，农民作为集体成员，对集体资金事实上丧失了控制权。尤其是在推行“村有乡管”的条件下，乡镇政府可以通过下属“经管站”直接将集体资金划入合作基金会，以基金会的名义开展信用活动。这一切甚至完全不必征得村级集体经济组织同意。可见，在乡镇及其以上建立的合作基金会，并非是农民和村集体经济组织参与制度创新的结果。

但是，如果说大多数在乡镇级组建的农村合作基金会是属

于地方政府所有的农村金融组织，那么大多数没有实行“村有乡管”村级的合作基金会则可以认为仍然是属于“集体所有”的。如果中国已经进步为法制国家，如果可以援引1988年全国人民代表大会确立的村民自治原则以及后来不断得到完善的村民委员会组织法为法律依据，那么，建立在村级的基金会符合自治法确立的自我积累、自主发展原则。与之相应的合理的政策，则应该是在落实法律规定的财务公开原则的前提下进行规范改制，而不是关闭。

2. 集体资金具有“准资本金”的性质与集体积累的增加

就性质而言，集体资金的存在是“合作”基金会得以成立的一个最普遍的前提条件，但从事实上看却并非绝对条件。

因为，人民公社解体时的产权改革发生在大队以下，公社一级占有的集体资产已经被乡镇政府及其部门实际控制，所以，在大多数乡镇级并没有“集体”资金。有的地方乡镇级合作基金会一开始就靠吸收股金或者借贷资金进行运作。

在那些有集体资金的地方，虽然集体股金是可以抽走的，但一般情况下，要维持合作基金会的运作和稳定发展，就必须使集体资金尽可能稳定并有所增长，否则，这种没有中央银行支持的合作金融组织就不可能有任何信用基础可言。实践也证实，绝大多数合作基金会在发展过程中，集体股金都是相当稳定，不仅没有减少，反而不断有所增长。数据表明，自1990—1996年，全国通过农村合作基金会收回被占欠的村组集体资金共计60.5亿元。

考虑到上述事实，集体股金应该作为一种“准资本金”来看待。从合作基金会最初被定性为一种主要为农村经济服务

的资金互助组织，其主要目的是管好用活集体资金，增加集体积累来看，也表明集体资金具有“准资本金”的性质。因为这一规定表明农村合作基金会就是要以集体最初投入的资金为一种要素来增加集体的积累，确保集体资金在融通过程中不断增值。

因此，如果再考虑到集体资金只是一个可以抽走的“准资本金”这一事实，我们只能认为，乡镇级农村合作基金会的实际所有者是地方政府，而不是集体。村级集体组织以股东身份应该获得的所有者地位也是“缺位”的。

3. **地方金融的制度创新与适用政策**

乡镇（有些地方发展到县级）政府通过上收集体资金的实际控制权和掌握的地方资源开发权，实际做到的是以组建农村合作基金会发展地方经济、与中央政府的金融垄断控制相抗衡。相对于90年代以加强垄断为主导的制度安排，这未尝不是一种“制度创新”。

这种地方政府的所谓金融“创新”的积极作用，在于客观上缓解了农村非农产业受资金短缺制约的矛盾，支持了能够向地方政府上缴利润的乡镇企业的发展。自1990—1996年，全国农村合作基金会累计投入于乡村企业的资金达到1579亿元。1996年投入于乡村企业的资金占当年投入总额的比重为36.8%。应该看到，1996年以前由地方政府主导的县以下经济的活跃与地方金融的发展直接相关。

但是，由于资金受政府支配，因此基金投放中农业贷款比重下降，非农产业比重上升。据四川省1999年的统计资料表明，全省合作基金会资金投放总额214.6亿元，其中，农业借款78.8亿元，占36.7%，非农产业借款135.9亿元，占

63.3%。而且，资金投放非农化比重与不良资产比重几乎相同：逾期、呆滞和呆账资金总数为108.4亿元，其中农户（一般以农业为主）34.8亿元，占32.1%，企业和其他贷款（一般以非农业为主）达73.6亿元，比重为67.9%（四川省农村合作经营管理总站，1999）。

数据和调查情况纠正了我们过去的认识，尽管中央政府和过去相应的政策研究都一再明确界定农村合作基金会不是一种金融组织，而只是一种农村内部的资金互助组织，具有合作经济的内涵，但实际上在没有推进农村基层的综合改革的条件下，至少在乡镇级并不具有生成这种合作性质的可能。

如果我们明确乡镇政府控制的基金会是为了发展地方经济和满足政府开支而建立的，那么地方政府对基金会的行政干预，也并不明显区别于中央政府对国家垄断金融的干预。问题无论多么严重，其无可奈何的尴尬仅在于地方无法为不负责任的干预结果发债弥补。

地方政府对农村合作基金会不合理的行政干预主要表现在以下几个方面：

第一，组建时的强制性。有的基金会领导由乡镇行政领导担任，基金会一般工作人员也由乡镇政府安排。有些乡镇在资金、人员、管理等方面条件都不具备的情况下强行组建，有的借助行政力量强行把村组的积累从信用社取出放人基金会形成股金。地方政府（尤其是乡镇政府）“条块结合”的管理体制在很大程度上保证其对合作基金会运行过程的控制，行政干预几乎不可避免。

第二，业务经营大多数情况下是乡镇领导说了算。一些乡镇在不能按时定额完成年初下达的“三提五统”征收任务或

财政推销国库券任务时，由基金会先垫款项然后征收归位。一些乡镇领导为追求政绩，以行政手段强行要求合作基金会为修路、办学、建医院等公益性事业借款，或强行让基金会为一些单位贷款担保，甚至直接划拨以弥补财政资金短缺，这部分资金基本不能偿还。一些乡镇领导把合作基金会当做自己的“小金库”，强行挤塞各种开支，强迫合作基金会为其报销名目繁多的各种费用。还有部分党政领导以权谋私，强令合作基金会为其亲朋好友贷款，或者直接从中谋取权利，这部分贷款还款率极低，最后大都成为呆滞资金。以四川省为例，1992年以后，全省合作基金会借款总额为214.6亿元，其中，逾期借款78.2亿元，呆滞借款23.6亿元，呆账借款6.6亿元，三者相加为108.4亿元，所占比重达到50.5%（四川省农村合作经营管理总站，1999）。从各地反映的情况看，由于行政干预导致普遍的违规操作，是合作基金会逾期、呆滞和呆账资金大量产生的主要原因。

第三，在农村合作基金会与农村经营管理站的关系上，有些地方的农经站把基金会当作自己的一个实体，把二者的财务、会计、财产、积累混在一起，使基金会丧失其独立性。

对此，如果中央采取有利于贯彻紧缩方针的政策，对这种乡镇级政府金融的政策当然是关闭；但如果中央希望通过发展县以下地方经济来“扩大内需”，适用政策则应该是按照发展地方金融的要求规范改制。这也可以作为大多数地方政府愿意把自己控制的基金会纳入信用社的解释。

（三）农村合作基金会的三种类型

由于各地的经济发展水平、产业结构、经济环境的差异，

全国形成了多种类型的农村合作基金会。本文按其经营活动的不同范围将农村合作基金会分为三种类型。

1. 社区性农村合作基金会

这种类型一般有乡（镇）办和村办两个层次，上文在对乡镇级基金会做的分析中已经认为，只有村级的基金会属社区合作经济组织内部的专业性信用合作组织。

村级社区性合作基金会的主要特征是：产生于农业在国民收入中占较大比重的传统农区，组建于社区，服务于社区；通过“清财收欠，以欠转贷，户有村管，村有乡管”的农村基层清财工作形成组织基础；以集体积累、农户散闲资金和乡镇企业资金为主要来源，以农户和集体的农业生产为资金主要投向，坚持“取之于农，用之于农”的原则，以为社区内农村各类经济主体的小规模生产提供小额、短期、低息贷款为其业务重点，一般没有超社区性业务，具有较强的社区合作性。在农村改革试验区内，以平度市较为典型。

案例：

山东省平度市是一个传统农区，农业生产和农业人口在全市经济和总人口中占绝对多数。其社区性农村合作基金组织从建立开始就以理顺农村财产关系、重构村、户两级新的农业积累机制为目标，入会资金包括集体和农户两个层次，而且尽可能地避免外地拆借资金的进入。从1988年开始到完成组建工作的1992年底，全市累计入会资金26355万元，其中集体11231万元，农户家庭6610万元，代管资金8514万元。在资金的投放中，坚持资金所有权不变的前提下，“取之于农，用之于农”，按照

"小额、短期、高效"的标准，照顾资金所有者的优先使用权。在其累计投放24537万元中，投向农业生产占48%。若再加上投向农田基建的5700万元和更新改造农业机械与发展农电的3000万元，比重达到83%。而投向乡镇、村办企业的才4036万元，占16%。由于保证了对农业的投入，有效地改善了农业生产条件。在建立基金会的1988—1992年，全市新增农业机械总动力达131762千瓦，新上农电线路2663.9公里，实现了村村通电；新上和修复水利设施2.3万项，土地有效灌溉面积达166.9万亩，占耕地面积的64.3%，切实保证了农业生产的持续发展。

多数地方和试验区的社区性农村合作基金会，一般都把农业作为资金投入重点，实行优先安排和优先投入。在那些比较规范的试验区，目前已有1/4的村做到了农业生产资金全部由农村合作基金会解决。

在社区性农村合作基金会的收益分配制度上，比较规范的也是山东平度试验区。开始平度是按4∶2∶3∶1的比例分配，即分别为分红、积累、活动经费和奖励。1993年以来，平度市将股份制引入农村合作基金会，并建立了风险金制度，每年按基础股金总额的2%提取风险金。若年内出现经营亏损，首先用风险金抵补，不足部分用发展基金抵补，还不足的要相应地减少股东的基础股股本。这种风险金制度和收益分配制度相结合，既保证了基金会自身的发展，增强了竞争能力，又维护了资金所有者的利益，增强了凝聚力。

由于村级社区性合作基金会的特殊作用，尽管中央一再强

调关闭，各地仍然有继续维持的，甚至还有新近发展起来的。

案例：湄潭县金花村农民互助储金会个案调查

时间：2000/4/20

地点：湄潭县湄江镇联合管理区

被访者：潘书记，杨会计。

一、背景情况

湄潭县位于贵州东北部，属于比较典型的丘陵山区。当地土地资源条件相对宽松，贵州省人均耕地面积仅为约0.7亩，而湄潭人均按照“习惯亩”约1.2亩（按照新口径则约为1.5亩）。1987年国务院批准湄潭作为第一批农村改革试验区之一，在土地制度建设上进行“增人不增地，减人不减地”的政策试验。后来在1995年又进行了“农村税费征管办法改革试验”，农民只需要平均每亩耕地交纳约50公斤粮食即可抵顶全部税费，因此农村经济形势相对稳定，农民负担也一直比较轻。

该县湄江镇金花村西距县城6公里，1999年农民人均纯收入2700元，人均粮食1120斤。经济水平在该县属中等。全村有6个村民小组、273户、1145人，耕地面积1461亩，另外还有200亩茶园，其中约100亩为村集体所有，虽然没有村办企业，每年集体还是可以有约6000—8000元的茶园收入。

二、农民互助储金会

金花村早在1983年实行家庭承包经营以来就没有再调整过土地，全村只有852人为分地人口，18年来增加的近300口人没有耕地，也不承担税费任务。无地人口的

增加促使劳动力外出打工维持生活，现金收入支出都相对增加。近年来农民调整种植结构和产业结构，与传统农业最大的不同，就是必须要有资金支持。但是山区农民离设在镇上的信用社有十几里路远，据农民反映，即使能够满足信用社贷款条件，也得来回跑几趟。他们所需要的额度小、投向复杂的信用服务，客观上很难从国家金融部门得到满足。于是，村集体把近年来茶园收入形成的3万元积累作为集体股金，另外吸收本村200多户农民入股，于1998年4月经民政部门批准建立了扶贫性质的“农民互助储金会”。

农民互助储金会实行入股自愿、退股自由。当时为了动员农户参与，党支部书记带头入股，他的入股资金在全村最高，为1500元；杨会计其次，为1000元；最少的农户入股资金只有20元，总共吸收集体和农户股金13万元。1999年6月第一年结算时除了股金按5%分红外，还有了2000元的节余，村集体将其中12%用于援助生活困难的农户。

农民互助储金会只对本村农户借款，成立至今1年半约发生了500次农户借款，借款余额10万元。借出利率初期为月息1分，后来降低为7厘。大多数是购买种子、化肥，一般借款不过几十元、上百元，大多数为期限3个月或6个月的短期生产性借款，往往春耕时借，夏收时还。也有少数是外出打工借路费、孩子上学借学费。最多的一笔1200元是农户买牛借款。

储金会运行基本正常，至今没有呆坏账。调查时正值春荒，逾期借款约2万元，村干部对此并不担心，因为去

年也这样，如果年景正常，一般到6月夏收后就大部分能还上。他们的手续比较严格，农户借款需要“双重担保”，既有实物，又有其他农户担保，个别贫苦农民有生产能力却实在没有担保条件的，就需要由村干部出面担保。

三、处理情况

根据有关文件，该农民互助储金会也在整顿、关闭之列。当地信用社已经两次要求该村停业退股。现已退回农民股金18000元。村干部认为，既然政府不允许搞储金会，集体资金留着也不好管理，准备逐步退股关闭后，把集体资金用于村里的公共设施建设。

我们在调查中和各地干部群众都有所交流，在讨论农村社区合作基金会和其他自发形成的内部储金会的特点和处理办法时，人们普遍认为：

（1）性质上属于集体资产经营管理

从社区性基金会或储金会的资金构成看，由于大多数是以集体资产中的货币资产为底垫资金，吸收本村大部分集体成员以农户为单位入股，因此性质上属于集体对自有货币资产的经营管理。借出资金主要用于农村经济结构调整，符合集体资产有偿使用、保值增值的原则。而且，其资金来源和投向全部是在农村社区范围之内，社区性明显。按照宪法、农业法和村民自治的有关法律，符合自我积累、自主发展和自我管理的村民自治“三自原则”。

（2）按照集体经济内部资金经营管理办法进行整顿

为了贯彻中央关于农业结构调整的精神，缓解国家金融部

门难以面对小农经济的困难，抑制民间高利贷，在对这种社区性金融组织及其内部的集体资产进一步清理整顿中，可以按照“社区股份合作制”的成功经验，把集体资金和其他固定资产全部折股量化到户，再由社员股东自愿入股，组建集体资产管理委员会，以保证集体资产中的流动资产内部周转，有偿使用。

2. 专业性农村合作基金会

这种类型的农村合作基金会组织主要依托于农民专业合作经济组织或专业性协会、联合会，是由本组织内部成员或本行业内部的经济主体自愿集资建立起来的。

其主要功能是：在本专业组织或本行业内部开展合作性融资服务活动。这种类型的农村合作基金会组织有些与社区重合，有些是跨社区的，但大都局限于专业协会范围内开展业务活动。如河北黄骅市、广东汕尾市的渔民合作基金会，福建省三明市的林业合作基金会，黑龙江省尚志市的蜂业、运输业、砂石业等行业合作基金会。

最值得注意的积极作用是它有效地抑制了民间的高利贷活动。农村改革以后，民间借贷广泛存在成为必然。但是，由于缺乏有效的约束手段，民间借贷大多以高利贷形式出现，希望发展商品生产的借贷农户轻则债台高筑，重则倾家荡产。农村专业合作基金会在正规政府金融体系之外，为农户开辟了又一个融资渠道。与农村信用社相比，其具有手续简便、灵活性强的优势；与民间借贷比较，又有规范性强、融资成本低的优点。因此从根本上改变了农村内部基本不存在金融竞争的状况。如果从农民的角度来评价，这种竞争有利于降低农村资金市场的实际价格水平。实际上，在农村合作基金会办得比较好的地方，民间高利贷活动在一定程度都得到了抑制。据一些试验区调查，

农村合作基金会开展融资服务后，纯私人之间的借贷关系和借贷行为逐步减少，民间的借贷利率下降了30%—50%。

案例：

广西玉林试验区玉林镇的民间借贷过去有10多户，放款利率畸高，一些工商个体户因而陷入困境。农村合作基金会的发展，有效地抑制了民间高利贷活动，帮助了100多个困难户解决了资金困难。

农村专业合作基金会强调维护资金所有者的利益，在其收益分配中，一般都照顾资金所有者的获利要求，将其收益的40%—70%用于分配；在自身的积累和发展上，则仅仅提取20%—40%；其余的用于福利、奖励基金和工作人员的工资或其他开支。

从分配关系看，专业合作基金会的合作性质本来就不明确。尤其在近年来开展的整顿、关闭基金会的工作中，由于政策环境变化，此类过去还多少具有合作特征的基金会，大多数已经从专业合作性质退化为私人性质的民间借贷。

3. 企业性农村股份合作基金会（金融服务社）

这种类型的农村合作基金会组织主要是社区内或一定地域内的集体经济组织和各种经济实体在自愿参股基础上进行资金互助合作，其自身大都是企业性的经济实体。

其主要功能是为股份合作企业、乡镇集体企业、个体、私营企业服务，在资金上互相拆借，在业务活动中协调配合、发展联合服务，支持企业技术改造。这种类型的合作基金会存在的前提，是所在地区已经有较发达的二、三产业和

较为雄厚的集体经济实力，以此为依托，各种经济组织和经济实体在资金上自愿按股共有，互助合作，“取于诸，用于诸”。

案例：

试验区范围内以温州的股份合作基金会、阜阳的金融服务社较为典型。其中，温州市的乡镇企业中个体、私营较为发达，集体经济组织也有较为雄厚的经济实力。自1992年下半年开始试验到今年5月份已注册了52家股份制合作基金会，注册资金达到5435.6万元，其中58%的是集体资金。在已开业的45家中，调入、调出资金余额已分别达到16732万元和18659万元。这不仅满足了城镇集体和农村企业对资金的需求，而且抑制了民间高利贷的发展。据温州市鹿城区15个街道所属企业的调查，1993年共需技改资金8000万元，银行和信用社提供的还不足其1/4。这45家已开业的基金会，到5月末已为各类服务对象调剂资金计达3亿多元。

问题在于：20世纪90年代以来国内资金市场利率过高，周期性经济波动明显，每遇紧缩和萧条，此类既没有上级单位又没有风险准备金的基金会，所服务的中小企业在经济危机发生中必然首当其冲受到打击。为了应付风险太大的问题，尤其在宏观政策环境不利的情况下，此类民间金融组织趋向于官商勾结、或与非法势力结合，易于发展成为畸形的民间高利贷。

农村合作基金会的兴衰，反映了一个无法回避的事实：无

论中央政府还是地方政府，所建立的农村金融体系都存在着重大制度缺陷。

经过大约 15 年的实践检验，已经产生的一个经验性认识似乎更应该被人们接受：事实上，只有村级以下的社区性合作金融仍然具有生命力，尽管这种“土办法”与建设现代金融体系的方向似乎并不一致。

（本文结合实地调查，参考并摘引了农业部、试验区、四川省、香港中文大学等单位的多种文字和数据资料。资料整理段辰菊）

中国农村税费制度改革经验及建议

中国农村税费制度与土地制度高度相关。以土地占有关系为主的财产关系变迁是农村税费制度改革的依据。

中国农村税费问题与农民负担高度相关。农民负担现象上看是征收多少的问题，本质上是政府既不可能对农村提供公共品，也无法与高度分散的9亿农民进行交易。亦即：政府为了维持农村现行管理体制而支付的制度成本太高了。这当然不是通过立法或加强教育能够解决的。

因此，对中国农村税费问题的研究，基本上不能套用西方建立在公民社会基础上的税费概念；也不能寄希望于传统的政治手段。本文总结的试验区经过实践检验的教训是：切不可脱离其他制度环境的约束单纯进行税费制度改革。

一、背景说明

历史上由于农村人口庞大、农业剩余少，农民作为纳税主体数量多而且过度分散，政府征收农业税费的交易成本高到无法执行的程度。因此，统治者才允许农村基层长期维持“乡村自治”。自秦代“郡县制”以来，政权只设置到县一级。这是我们这个农

业剩余太少的农民国家能够维持数千年的最经济的制度。

解放前的地主占有约50%土地，收取50%地租，占人口约10%的地主既是农村的主要纳税人，又是农村实际上自然产生的、起管理作用的社区精英。所以，“乡村自治”其实是“乡绅自治”。政府既不必要对全体农民征税，也不必要直接控制农民。因此国家对农村的管理成本也较低。

解放初期地主消失了，农民按社区人口平均分配了对土地的占有和收益权利，这本来应该使得政府管理成本上升。但当年乡镇不设政府，只设立由上级政府派驻并支付开支的乡（区）“公所”；干部下村只安排“派饭”。因此，管理成本没有明显增加。但是，政府与分散农民之间的交易成本却大幅度增加。于是土改完成之后紧接着就出现了1953年严重的粮食供给短缺。这个时期，政府征收农业税费的实质不是参与地租分配和为公共品开支提供财政支持，而是国家要掌握足够的粮食。

1958至1978年的集体化时期，由于政府已经通过推行统购统销和人民公社这两个相辅相成的制度，不仅掌握了大部分粮食，而且有效地占有了几乎全部农业剩余，因此县以下也不设立政府，相当于乡镇政府的人民公社实行“政社合一”的管理体制，管理成本虽然大于过去，但与改革后的20年相比也相对较低。改革近20年来，中国农村实行了以农民平均占有土地产权为实质内容的“家庭承包制”以后，多数地区实行按照土地面积摊派大部分税费任务的实际办法，因此，直到这时，农村税费制度才与土地收益分配和乡村公共品开支与管理制度发生比较明显的相关。

1984年以后，由于以原来的人民公社为基础改制成立的乡镇政府都设立了本级财政，1994年的分税制又进一步强化

了地方财政，使约2800个县市、5万个乡镇政府必须增加农业税和农林特产税等地方税，并把本来属于村级占有、使用的“三提五统”足额收取到乡镇才能保证基本开支。因此，不仅农民负担问题日益突出，而且农村税费也逐渐演变成为对收益的二次分配和地方基层政府开支的来源。

二、“税费征收办法”改革的经验教训

农村改革是农民对原来人民公社集体所有制的财产关系的突破。农民在20年“承包经济”的制度作用之下，事实上已经逐渐占有了94%的农村资产，成为相对独立的财产主体。农民在维护自己财产权利的斗争中开始形成自主、平等的行为准则，政府的税费征收至少在理论上也逐渐倾向于调节收益分配。正因为有这种转变，历史上任何政府对农民征收税费的交易成本都过高的矛盾，才又逐渐尖锐起来。

因此，我们在国家批准的农村改革试验区进行了与粮食购销体制相联系的“税费征收办法改革”。试图从中央政府的客观需要出发，对农户按照承包的土地面积合并计算所有税费，折抵征收一定数量的粮食实物。这个改革试验使我们得到一些经验，但主要的是教训。我们认识到：只有解决基层政府和准政府的行政村在现行政治体制下不断自我膨胀的问题，才能较为彻底地理顺政府和农民的经济关系。

三、下一步税费制度综合改革的建议

在农村建立约5万个乡镇级政府、70万个行政村和400

万个自然村的村民委员会来对9亿农民进行控制和管理，这种制度的运行成本高到“史无前例”的程度。

乡村基层组织制度不适应家庭承包制的问题，至今仍是农村可持续发展的重大的制约性障碍。考虑到在全面进入市场经济的条件下，寄希望于国家财政对乡村公共品开支负责，或对弱质农业和低收入农村人口予以较大幅度补贴，都是不现实的。因此，改革不同层次的地方政府体制，调整部门利益关系，则可能是彻底解决农民负担问题，改善政府宏观调控的必要前提。

今后的设计是与基层组织建设和农村政治体制改革相结合。针对多数传统农区特别是贫困地区农民负担屡治屡发，而农村基层的组织体制和管理制度长期薄弱的问题，在抓好各项农村基本经济制度建设、充分发育农村经济主体的前提下，进行“撤乡并镇”，乡级政府改制为不设立财政的乡公所，原来乡级政府所属的经济部门及其资产通过“清财转社”，划归乡级农民合作经济组织。村级开展“普选、自治、合作”为主的改革。

同时，明确规定乡、村两级合作社作为财产主体和纳税主体进行工商、税务登记，农民在社区内的农业生产只向合作社缴纳地租（承包费）、不再承担其他税费；最终通过夯实基层自治形态的组织制度基础，来保证国家长治久安。

六、县域经济：

发展要点是资源资本化和发育资本市场

"县域经济"的由来与发展[①]

在社会主义市场经济体制终于确立之后，曾在20世纪80年代中国经济高速发展中起过重要、甚至是主要作用的县城经济，面临什么新问题，有什么新的发展趋势是值得充分讨论的。对此，本文拟从以下两方面进行分析：

一、宏观经济发展的阶段性变化对县城经济的影响

秦置郡县，汉承秦制。秦汉以降中国两千年中央集权的封建制度史上，县级政府一直是政权系统的最基本单位，县城也是一个地域范围内的政治、经济、文化中心。但是，"县域经济"的提出并引起广泛关注，还是80年代改革开放以来的事。

① 本文是根据作者在广东省某市的一个会议上的发言记录稿整理而成的。尽管那里的企业私有化改制已经接近尾声，但并没有明显地推进产业结构调整和经济规模提升。有鉴于此，作者在发言中试图以资源资本化和发育资本市场对结构调整和经济规模的作用，引导地方政府在明确利益的条件下注重企业改制中初始产权形成的公正性。此外，由于中央下达关闭地方有股权交易的资本市场的命令是一年后的事情，因此本文仍然保留了强调地方资本市场的内容。

1. “县域经济”的由来

80年代初的三项宏观改革政策，是县域经济成为一种经济现象的前提。当时推行的“利改税”、“拨改贷”和“财政分灶吃饭”（即中央与地方各级财政分级承包的“责任制”）。

一是拨改贷。国家在中央财政赤字过高的压力下，对国有企业的拨款改为银行对企业贷款。由此产生的问题是企业在还清银行利息后形成的资产，实际上应归企业家和企业内部全体职工所有，但名义上仍统归为国有。不对此厘清，则国企改革即使走得下去，也会丧失企业职工的支持。

二是利改税。让各经济主管部门根据所占有的国家在工业化原始积累时期集中控制的全民资产的份额，确立留成和上交，于是，部门资本及其收益的差别化，以及“条条专政”和条块分割的矛盾由此而生。

三是财政分级承包。还是为了减轻中央财政赤字过高的压力，把中央一个财政、一本账“统收统支”的体制，改为当时约8万个地方政府都建立财政。这一方面调动了地方当家理财的积极性，另一方面，也使地方有了加速开发资源发展地方经济的极大热情。正是这一政策，使80年代几乎成了地方县以下经济唱主角的年代，一度热闹非凡的“百强县”评选，即是全豹之一斑。

这三项改革的推行，客观上打破了中央集权体制，构成了“部门经济”、企业经济和地方经济的重新划分。

2. 县域经济发展的实质

中央政府代表全民进行国家工业资本的原始积累，靠的是集中计划体制，政府全面控制所有资源，占有全体劳动者剩余价值，尽可能降低社会消费，使积累率最高一度达到40%以

上，最终于70年代末积累了约1万亿国有工业固定资产，大体上形成了产业门类齐全，分工社会化的国家工业体系。

而地方经济在财政自主权得到确认后，也必须跨越地方资本原始积累的历史阶段①。从80年代的发展过程看，县域经济的原始积累不可能重复中央政府的传统制度经验，因为中央代表的已经形成了的社会化大生产必然要求市场交换，于是，地方性原始积累只能在商品经济——市场经济的体制条件下进行。这也是曾经仿照中央模式搞传统体制的地方发展不快，或者即使有较快发展也仍然需要改制的原因，因此可以说县域经济仍受到宏观经济发展的阶段性制约。

3. 宏观经济的阶段性变化

80年代改革之前的计划经济是产品经济；此后从计划向市场过渡是商品经济；而90年代中期确立市场经济体制，则要求发展资本经济。其中的规律性变化是：在商品经济阶段，我们走过了一般消费品从短缺到过剩的历程，而在资本经济阶段，基础产业的产品也正在走类似的历程。

人们都记得：80年代中期以前什么都短缺，到80年代末就开始出现一般消费品的过剩，而县域经济尤其是东部正是利用一般消费品短缺、市场空间大这个难得的历史机会发展起来的。但也因此导致产业和产品结构的低度化。

进入90年代中期，基础产业投资高速增长，乃至于到1996年几年过去全部“瓶颈”产品都相继过剩，煤炭、电力积压，交通运力过剩，钢材和其他建材也全面滞销，连银行资

① 参见《地方政府资本的原始积累与土地农转非》，《管理世界》1996第5期。

金都贷不出去。决策理论界近年来几番讨论，认为如果不能深化让大多数人得益的改革，就难以确定启动内需、促进经济发展的新经济增长点。

这个阶段的县域经济，尤其是东部地区几乎也与宏观经济面临同样的问题。一方面是银行“资本过剩”，另一方面却出现从企业“负债经营”（其中政府与社区非生产性占用普遍居较高比例），效益下降，到近年来政府负债率过高的现象。因为在宏观经济相对萧条压力下，地方政府大量售卖企业，在私有化加快的同时，失去了对企业资产的控制。过去的在企业负债隐含的非生产性占用于是显露出来，在地方不能像中央那样靠发国债缓解财政危机的约束下，就只能演变为政府负债了。

二、县域经济进一步发展的几个要点

1. 资源资本化[①]

发展经济学认为不发达国家或地区的发展过程，本质上是通过经济的货币化来推进资源的资本化。80 年代以来中国经济的高速增长，也是资源资本化的作用。

此前，中国约 1 万亿的工农业总产值，仅 226 亿的公众存款，以及约 1380 亿的银行信贷总规模，而到 1996 年产值约 6 万亿，增长约 6 倍，流通中的货币则增长了五六十倍。也就是说经济的货币化程度从 20% 左右，很快提高到约 105% （据世界银行 1996 年发展研究报告，俄国仅为 26% ）。但不是所有

---

① 当年提出的关于资源资本化的看法，在当前形势分析中仍然有重大意义。因为我国货币化程度已经高达 150、同期美国为 80，日本 112。理论界也对此开始讨论。

地区和部门都同样进行经济货币化，差别很大。其中，东中西部经济的货币化程度的差别很大，本质上也是资源资本化程度的差别。西部大多数地方的资源不可能进入市场，不可能以货币对自然形态的资源进行交换。

因此，县域经济的差别，也可以说是各县资本量的差别。所以，收入之差只是表象，资本收益之差才是实质。

2. 发育资本市场

如果我们以发展经济为目标，就需要通过货币化程度的提高来完成资源的资本化。这就要求建立和完善不同层次的资本市场。我们都知道，资本市场的目的，就是要让资本不受限制地“趋利”，所谓市场能够配置资源的内在动力机制，也就是资本要在市场体制条件下不受限制地在重新配置资源的过程中占有利润。

这个一般道理对不同地区不可能完全适宜。比如不发达国家在世界资本市场上没有地位，就被迫受国际资本的剥夺。而我们的不发达地区在国内资本市场上也份额太少，因此应该给他们自主建立符合地方条件的地方资本市场的权利。只有形成合理的资本结构和经济规模，才能把过去受制于社区和行政区划限制的、结构趋同的县域经济加以区别，不同的地方才能在市场经济体制条件下进一步分工、交换，协调发展。

要发育资本市场，并不是建立几个可以买卖生产资料的批发市场；而是价值化的资产的产权交易，股权形式的连续交易是比较高级的形式（企业之间实物形态的资产交易是资本市场的初级形式）。因此近年来各地才兴起股份制和股份合作企业改制“风潮”。一般的要求是完善区域资本市场。一方面允许本地可以交易的资产在市场上“发现”价格、便于交易，

通过区域资本市场，也促进本地资源的资本化。

当时多数改制的动力其实是地方政府和企业家要“解决资金困难”。现在新的社会分配不公的压力不仅产生了，而且越来越大。再像过去那样靠以改制为名向职工“圈钱”已经行不通了。其中的关键是，任何地方都需要推进产权改革。首先要根据资源的实际占有关系厘清财产关系，把产权界定给实际上占有和使用资源的当地的劳动者；他们才能在占有产权和收益的前提下，同意资源转化为可以交易的资本。否则，资本就不能顺利流动转让，也就不可能优化要素结构。一个县（市），无论过去多发达，已经形成的资产总量多大，如不能把实物形态的资产转化为价值形态，就难于进入资本市场，难于交易。

县域经济在初期积累阶段得到发展的多数是中小企业，而90年代以来中小企业发展的外部条件相对更加恶化。得不到外部资金支持的中小企业不可能上规模、上水平，而今后发展的是规模经济。如果企业规模上不去，最终会在“拼规模”的现代竞争中落后。因此，即便仅仅为了发展地方经济，政府也应该积极推进有利于中小企业和大多数职工的产权改革。

3. 开发增量资源，创造新的增长极

如果说不发达地区尚处在自然经济向商品经济过渡的原始积累阶段，那么发达地区由于已经基本完成了资源资本化的原始积累阶段，则正处在“二次创业”阶段。前者的难度是“做不做”，也即是“改革”的决心和魄力问题；而后者的难度则是怎么做，亦即进一步深化改革的决策水平问题。

发达地区县域经济二次创业的一般经验可归纳为：

一是开发可作为进一步资本化的新增资源，如对过去因资

本不足而尚未深度开发的海洋，山区等资源（山东省90年代前期曾经提出“再造一个海上山东”，即是一个有远见的战略选择。现在广东电白也提出“再造一个海上电白”）。

二是抓好城关镇和几个中心镇（卫星镇）的规划，促使资本集中到几个中心镇上来，以此创造新的增长极。各地一般都强调发展第三产业，强调进一步优化经济结构。强调并不难，难的是怎样尽快让中心城镇形成人口规模，进而形成规模消费，怎样把原始积累阶段分散在四乡的第二产业向城镇集中，进而使第三产业发展有起码的前提。其中的关键是如何降低乡镇企业和农村人口的进镇门槛①，这就又需要深化至少是几个方面的改革。

因此，我们对各地的建议是，追求市场体制条件下的经济发展的惟一出路，只有改革。

① 参见《孙耿创造的制度效益》，《经济日报》1996.5.17。

关于农村“社会主义公有制实现形式”的讨论意见①

8月18日至20日，我们邀请了中央研究室、农业部、中国社会科学院农村所，以及广东、浙江、江苏、山东、辽宁等5个发达省农村政策的研究人员，参加山东省农村改革试验区办公室在乳山市召开的会议；议题是农村“社会主义公有制实现形式与集体经济经营机制”。与会同志根据江泽民总书记“五·二九”讲话精神，结合近年来集体经济改制的经验和教训，对社会主义初级阶段市场经济条件下农村公有制的本质属性、有效实现形式和适用政策，进行了探讨和总结。

讨论中的主要问题，集中在当前几个既关键又紧迫的

---

① 本文是1997年8月我以全国农村改革试验区办公室名义在中共十五大之前组织起草的。主要目的在于向有关决策机构提供“来自基层的、经过实践检验的经验和意见”。由于这些意见在一些重大问题上与主流观点不完全一致，因此当时决定以我个人名义上报。后来，我在1997年末主持试验区第2轮试验方案的设计，也基本上体现了本文强调的主要观点；只是这些试验项目由于种种原因没有被批准。现在，我在把这个报告收入本书时除了对个别字句加黑外坚持一字不改，以求“立此存照”。原件已经在十五大之后由《经济日报》“经济内参清样”和农业部农村改革试验区办公室《动态与建议》先后报送中央各领导同志；参与讨论的各省也都发了报省委领导的《参阅件》。

政策界限上。与会者对集体经济“股份合作”制中，是否应该允许劳动者“无偿”量化配股，是否允许企业家持“大股”，是否应该实行“一人一票”制等问题，意见并不完全一致。回京后得到的反应也有差别。有鉴于此，为慎重起见，谨将我个人对会议讨论形成的认识报告如下。尽管本文已经吸取了部分同志的修改意见，但如有错误，文责自负。

一、对农村社会主义公有制实现形式的认识

80 年代初我国农村推行了统分结合、双层经营，以家庭联产承包为主的责任制，当时约 80% 的农村社队实行的是按人口或劳力平均承包土地。这项农民主动推进的财产关系大变革，实质上是在坚持集体所有的公有制的前提下，体现了社区范围内劳动者对社区财产的部分占有权、使用权和收益权；初步实现了劳动者与生产资料的直接结合。正是在农民获得财产和身份权利基础上，才有乡镇企业异军突起，吸纳了农村过剩劳动力，进一步促进了农村经济的市场化；逐步形成了以集体经济为主、多种经济成分并存的新的所有制结构。这就是农村社会主义公有制实现形式的改革。其有利于现实生产力发展的表现在于：经过十几年的改革，农村经济在国民生产总值、国民经济年增长率、工业产值和增加值、第二、三产业就业劳动力等重要指标上，都已经大于城市。

尽管农村的集体经济是社会主义公有制经济的重要基础；但是在农村改革与发展中，集体土地和乡村集体企业的产权不

清问题日益突出，集体资产流失日益严重，集体企业负债率上升、效益下降、农民的财产权利得不到有效保护等问题，都阻碍着经济发展。因此各地农村公有制有效实现形式的探索也在不断深化。特别是各发达省的农村改革试验区，已经在土地制度、乡镇企业制度、合作组织等方面，结合当地的实际情况进行了十年超前探索。根据各省的改革实证经验，会议上多数同志认为当前农村以家庭联产承包责任制为基础的公有制，主要有四种实现形式：

一是社区型以土地为中心的股份合作制，农民以土地承包权做股的方式，从价值形态上稳定了由成员共同占有的财产权利。

二是乡村集体企业中以职工持股共有为内容的企业股份合作制，通过企业资产折股来体现劳动者占有自己创造剩余价值形成资产的权利。

三是乡镇集体资产管理委员会及其经营公司，在乡镇范围内，以各村村民代表大会或股东代表大会的形式，体现农民拥有乡镇集体资产的所有权。

四是农村各种类型的合作经济组织，农民以自己拥有的生产资料和劳动进行合作经营，收益共享。

与会代表就农村公有制实现形式的本质属性进行了讨论，在基本原则上意见分歧不大，认为：上述四种农村公有制实现形式所体现的本质内容符合马克思主义基本原理，是劳动者联合起来支配自己的资本；劳动者所得收益是现在的劳动报酬和过去劳动形成的剩余价值的转化。可以认为，这种农民创造出来的社会主义初级阶段的“劳动者共有制”，与过去的“归大堆”、否认农民财产权利的“集体化”有本质不同。其之所以

能促进生产力大幅度发展，就在于这种产权制度安排，的确使亿万农民作为“主人”的财产权利得到保护，因而使广大劳动者成为农村改革的主力。而这一点显然有别于国有企业改革的制度安排。

二、农村集体经济改革的制度经验

各地在探索农村公有制有效实现形式中积累的制度经验，可以初步归纳为以下几点：

1. 在清产核资中要全环节地计算资产；在折股量化中社区要根据土地承包期折成股权、按照原集体化时期的基本核算单位作股给社区成员，实行社员股权“生不增，死不减”，以利产权流动；企业则要根据劳动者工龄和贡献等因素折股量化给职工。这种初始产权的设置是对劳动者财产权利的真实体现。

2. 建立劳动者参与决策、监督的组织制度；在集体经济改制中形成股东代表大会和监事会的选举上，以及董事会对管理者的任命上，都要坚持实行“一人一票”的民主制度；以防止少数人滥用权利。但在日常经营活动中，要保证管理者的独立决策权。

3. 根据发展需要，保证利润的较高比例用于积累，在分配上一般都应明确规定限制当期股金分红，若股息红利超过股本25%的一般都要求转为新股，或留作任意公积金以冲抵亏损、防范风险。

4. 无论哪种改制，如果不留出一定比例的集体股，就应规定一定比例的利润分配用于乡村两级的公共开支和支农投

人，以保障乡村集体公益事业和农业的发展。

三、改制中存在的问题

1. 认识问题

努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式，绝不意味着“改制就是改私”。一个时期以来，一方面是党内有些同志偏离了“社会主义自我完善”的改革目标，误认为只有“私有化”才能解决过去集体经济产权不清、资产流失的问题。另一方面，也有部分同志脱离农村实际地认为“股份合作制”非驴非马，甚至把劳动者以持股形式占有他们劳动剩余价值形成的资产，说成是集体资产流失，或当做“私有化”来批判。

此外尤其要注意的是，有的地方政府和某些部门以为可以借改制之名，行平调和侵吞集体资产之实。这些认识都是不利于深化农村集体经济改革的。

会议对于上述问题的看法并未形成统一认识。主要是因为，无论南方已经大量出现的少数大股东占有，还是北方仍然维持的那种名义“集体公有”、实为“内部人控制”，都事实上必然既排斥合作经营和民主监督，也无从体现公有制的本质属性。

2. 集体资产保值增值问题

从近年来改制中出现的腐败案件引发的产权纠纷或造成的农民上访看，以往集体经济改制的教训，的确值得实事求是地分析。在乡村两级合作经济组织不健全、不规范，产权主体缺位的情况下，对集体企业产权采取出售或拍卖的形式，往往更

容易使回收资金改变性质，或转变为消费资金，甚至被少数人非法占用。

相对而言，采取对农民和企业劳动者按成员权利和贡献份额折股量化、同时规定按一定比例缴纳现金配股的方式，尽管不符合某些理论，但事实上更有利于调动基层干部群众发展公有制经济的积极性，能够形成对劳动者集体资产保值增值监督机制。

与会代表对“折股量化”无疑义。

3. 股权设置不合理问题

有的地方在企业改制中不认真发动群众，不实行“三公原则（公开、公平、公正）”，客观上使企业家阶层占有“买方市场”优势；再以此为借口规定经营者有权得到30%以上比例的大股，并允许用企业未来收益分期抵付。这种改制往往掩盖了少数腐败分子的“黑箱操作”；改制后的企业也不能实行劳动者一人一票制，更无法体现劳动对资本的支配，实际上可以定性为私营企业。

试验区的调查表明，一般情况下农村集体企业资产主要来源于四个方面：一为土地资本转移收益；二为节省下来的职工福利和社会保障开支；三为银行信贷“负利率”和税收优惠；四为企业家和工人的劳动剩余。

据此，在股权设置上的基本安排应是：一归社区成员共有；二归企业职工按工龄和贡献占有；三归乡村集体或政府；四归企业管理层和技术骨干。

与会代表对企业家持上述“大股”问题的分析有不同看法。有的认为：为了调动企业家积极性，对少数人持“大股”的企业仍应允许保留集体性质。

4. 试点与推广问题

在以往试验区完善集体经济的产权改革中，各地都是精心设计、谨慎操作。但已经成功的经验由于现行领导体制不顺而得不到重视，形不成有影响的决策意见。致使有些地方或非试验区在“自发”推广改制经验中，受各种舆论影响，出现不顾实际情况搞“一刀切”的弊端；也有的地方不能认真学习试点经验，使好的制度安排在实施中走了形，甚至有的原来承担股份合作制改革试验任务的地方，在全面推广点上经验时工作粗糙，出现了“一风吹”的问题。这些都影响了农村社会主义公有制经济的健康发展。

5. 法人地位问题

由于合作社和股份合作制的立法滞后，各种类型的合作经济组织和改制后的股份合作制企业没有法人地位，得不到必要的产权保障和政策支持；再加上宏观金融环境不利于中小企业，有的地方认为“一卖就灵”，重改轻管；一旦改制后政企分开，集体企业不仅没有相适应的资本市场，甚至告贷无门。

四、政策建议

1. 总结经验、提高认识

要坚持一切从实际出发，尊重广大农民的愿望和选择；只有让大多数劳动者成为改革的受益者，才有我们祈望的“长治久安”。因为资源禀赋较差、人口负担过重的中国农村，客观上承受不起私有化和两极分化的制度成本。当前应明确承认农民作为财产主体的基本权益，在改制中体现共有

的、合作制的原则。因此，一切能够反映社会主义初级阶段公有制的本质属性，有利于劳动支配资本的形式都应鼓励发展。

检验改制成功与否的根本标志是小平提出的“三个有利于”，结合农村人口和劳动力过剩的实际情况，则应看大多数劳动者的积极性是否提高。在改制中要根据各地各企业的实际，参照上文对企业资产4个来源的结构分析，合理设置股权，必须因地制宜，试点先行，逐步推广，切忌“一刀切”、“一风吹”。

对于上述建议，有的同志认为概念不清，也有的与会者认为主要应注意“旧体制下平均主义大锅饭”的影响。

2. 深化农村集体资产管理体制综合改革

注重建立健全乡村合作经济组织，特别是在乡镇一级，一定要有各村农民代表组成的集体资产管理委员会，行使集体资产所有者的权利，并对集体资产评估结果和改制方式予以确认。对于改制回收资金，应作为合作经济组织内部的集体资产投资基金，由该委员会委托集体资产经营公司予以运营。

会议对此一致同意。

3. 适时进行基层政治体制改革

在集体经济改制的同时，应率先在县以下实行政社分开、精兵简政、乡村自治、税费改革，减少行政干预，给乡村集体经济组织和改制后的企业以经营自主权。

有的同志提出，由于政治体制改革比较敏感，在中央没有统一部署时不宜与集体经济改制同时进行。

4. 改善各种农村公有制经济的外部环境

加快合作社和股份合作制企业的立法；在金融、税收等方面给予农村合作经济以必要的政策优惠；允许进行适用于中小企业的区域性资本市场试验。

社区股份合作制与村级民主：两个村的故事

由于“商品是天然的平等派”，民主是财产关系清晰的经济主体分享权利的制度安排，因此，产权清晰条件下的农村直接选举不仅能够导致政治民主制度，而且会让这种制度服务于对财产主体及其经济利益的保护和调节。

本案例分析来自对广东南海草场村和胜利村的调查①，基本上能够支持这个判断。

一、背景：广东南海“以土地为中心的社区股份合作制”②

中国农村的社区股份合作制 1993 年起于广东南海，1997 年以后在广东省和全国农村改革试验区范围内推行。这是中国

---

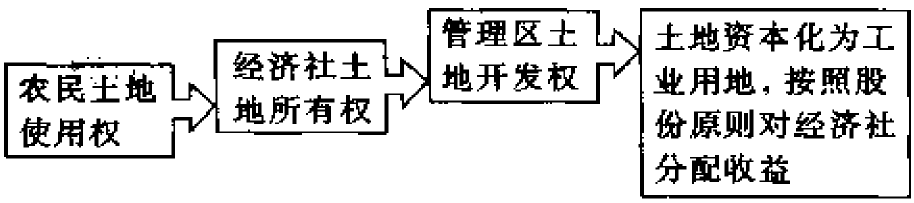
① 调查时间：2000 年 5 月 24—25 日。地点：广东省南海市里水镇草场村、胜利村。调查形式：座谈会。参与者：村党支部、村民委员会、村民小组干部和企业家。记录人：温铁军。广东省、南海市、里水镇农村改革试验区的干部参加了调查和座谈会。

② 参见温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，中国经济出版社 2000 年 5 月第一版。

“农村工业化”进程中一种相对合理的产权制度安排。这是因为：县以下农村工业的启动资本主要来源于土地收益转移[①]，而地方政府、社区集体和农民三个利益不同的经济主体，在土地征占及其增值收益分配上一度交易成本太高。1993 年广东因此引起的农民“上访告状”曾经占上访总数的 46%。于是才通过各种形式的“谈判”，最终形成了这种以合作制为名、以按股份分享土地资本化收益为实的财产制度。

1. 股份合作制为什么“以土地为中心”

在乡镇企业发展态势最好、工业资产价值最高的 1993 年至 1996 年，地处珠江三角洲市场经济高度发达地区的南海市，推行了以土地为中心的社区股份合作制。



在这个过程中，有土地开发权但没有土地的村集体（管理区），以两级配股的办法，由经济联合社向经济社让渡了工业资产的股权（受益权），再由经济社向交出土地的农民以股份分红的方式进行分配。

这样，经济社用工业资产股权的收益分配换得了农民的土

---

① 中国大多数地方的农村工业化与城市根本不同，企业创办初期基本上是“负债经营”，初期启动资本投入在资本高度稀缺条件下，主要来源于无偿占用土地、劳动力，以及在不承担经营风险的同时不支付社会保障开支。对此，我在《乡镇企业的资产来源及其改制原则》中有明确解释，参见《浙江社会科学》1998 年第 3 期。

地使用权，再向联合社入股。而农民交出了土地，获得了按照人口分配的工业收益的成员权、既体现了土地农转非增殖收益，又体现社会保障的股权。而地方政府则由于可以直接与有行政职能的管理区打交道，也降低了在土地征用上与高度分散的农民发生冲突的制度成本。

2. 制度的前提和缺陷

南海经验说明，以交易成本决定制度安排已经逐渐成为政府制度供给的前提。因此，南海实行的社区股份合作制，后来成为广东省大力推广的重要政策。

社区股份合作制是一种把社区内包括土地在内的集体净资产全部折股量化给社区内全体成员、农民实行按股分红与按劳分配相结合的财产制度。但是，这种内部化的产权是通过内部交换形成的。亦即：行政村这级集体以自己控制的企业资产，或者以工业用地开发权带来的预期收益与自然村交换地权，自然村以两级工业收益的分配与农民交换土地承包使用权，由于这种交换并没有通过公开的市场交易，所以在大部分村的村民拥有的股权还是“虚股”。

中国各地的股份合作制尽管类型不同，但都有这种“虚股”特征：无论是分的还是低价买的（实质上也类似于分），一方面它是对社区成员或企业成员以往劳动价值的承认，另一方面，又带有明显的体现成员权的福利性质。因而这种“分”得的股份只是“残缺产权”，不仅会因本身的福利性质而受到种种限制，诸如在大多数村不能转让、继承、抵押，人去股销等等；而且往往股东不能有效监督，也不能防止行政权力的干预。

3. “虚股”折实的提出

1993—1997 年，我几次到南海试验区，先后在大沥、罗

村、里水等镇的几个村庄进行调研，其中，对里水镇草场和沙涌的情况了解较多。在1994年的调研之后我们提出：如果不把“虚股”折实，不仅会因人口变动或人员流动而对股份合作制改革的受益人产生重大影响，而且不利于资源的进一步有效配置。

此期间，全国农村改革试验区在南海召开专门会议也提出这个问题。有不同意见指出，这个改革强化了管理区对土地的开发权，如果不能让农民真正占有完全的股东权利，结果很可能导致基层政府和村级组织对农民土地的剥夺。有鉴于此，广东南海继续深化了这个试验。其中里水镇草场村（管理区）在1994年进行股份合作制改革时自发开展的“农民股权生不增，死不减”的做法与我们的建议不谋而合，有重大的讨论价值。

4. 草场村的“增人购新股，减人不减股”

草场村股份合作制的具体做法，是将原属集体所有的土地资源、固定资产以股份的形式全部折股量化。各经济社共约1000亩土地，上交到联合社的610亩（其中80亩已经开发为工业用地，其他530亩未开发的农业用地继续发包给农民），按照每亩5万元折价入股，其中20%股权（1万元）按照章程规定属于联合社，以保证联合社的控股地位。亦即，联合社的工业用地开发权等值1万元，而并不必支付1万元。各经济社把全部股权一次性配置给社区内农民个人所有，股权可以在一定范围内流动①。

股权有三种形式：一是基本股，占3股，配置对象为1995年12月31日前户口在该区的农业人员；二是承包权股，

① 到目前为止还没有发生股权流动的现象。

占3股，16周岁以下配2股；三是年龄、劳动贡献股，按承包责任田的期数和年龄为依据计算，足股占9股。这样按劳动工龄配股，家庭中越是老年人多，劳动积累的股权和分配也越多。这样受中国农村传统文化影响的、内生性的制度安排，等于把土地承载的社会保障功能转化为股权了。

这部分股权一次性配置给农民以后不再作调整，新增人口不再分配股权。对于新出生人口和结婚迁入的人口，规定5年为期扩股配售新股，新出生的配售5股，新嫁入的配售6股，配售新股有优惠，按照当时股值的30%计算。这种做法虽然仍没有完全把虚股折实，但适合农民的经济承受能力。

5. 实际执行情况

1994年完成股份合作制改造当年，为了让农民拥护新制度，草场把经济联合社工业开发利润的70%用于对经济社分配，平均每个村民股东得到980元红利，1995年分配比例是49%，但经济增长股本增值，股东得到1300元；自1996年以来，为了偿还贷款，分配比例下降到约30%，维持在平均每个村民股东得到1000元。1999年的分配情况是，一般核心家庭得到大约2000—3000元，多一个老年人，家庭就增加约1000多元红利。

由于5年来人口变动，草场村1999年已经完成了一次配售新股，新增人口都要求购买股权，共增加了203股。今后打算每次配股都把折扣比例递减10%，逐步实现全额现金配售股。同时，股权作为个人私有财产，可在本村内流动，允许股权转让、赠送、抵押、继承。不过，发生股权流转必须到经济社办理手续，否则不予承认。

草场管理区的做法，可以说是在目前小农村社经济条件下

比较彻底的产权制度改革，不仅解决务工经商农民不愿放弃土地的问题，有利于农业规模经营，而且在农村工业化、土地资本化进程中弱化了对农民的剥夺，为老年农民提供了必须的社会保障。

二、撤区建村[①]与村级民主

根据广东省文件，南海市于1999年3月全面进行撤区建村与村民委员会选举工作。一般认为，在这种通过股份合作制改造、产权相对明确的地方，有条件实现村级民主。村委会通过民主选举重新建立以后，也会保护产权主体合理的权利要求。

1. 草场的故事：退股风波

草场1999年撤区建村，尽管该村有42名党员，推举的65名村民代表中却只有1人是共产党员。党支部书记在村里属最小的外姓，本来是候选人，临选举时弃权。村民直接选举出的村长（村委会主任）没有当过干部，文化程度也较低。但他的姓在该村属大姓，约400口人[②]；其次是两三个大约200—250口人的中等规模的姓氏；再次是一些不足百口人的小姓。

---

① 广东农村基层的管理体制原来与内地不同，现在则完全一致起来：过去行政村大多数原为“小乡”政府，1984—1986年农村改制时建立“管理区”，属于镇政府派驻机构，主要干部“脱产”拿工资，在管理区一级建立“经济联合社”作为集体经济主体，工业发达的村还建立了“集团公司”。村民委员会下设在自然村，大多数为原生产大队，在自然村一级建立经济社，一般由两个以上原生产队组成。1999年全国推行村民委员会直接选举，广东省实行“撤区建村”，在撤销管理区的同时开展村民直接选举，把村委会重新安排在行政村一级。

② 从各地情况看，一般情况下即使宗族势力不插手，大姓在选举中也会有影响。

村委会选举之后，村长同时自发继任联合社社长和集团公司董事长[1]（未变更登记）。2000 年伊始，草场发生了退股风波。

1994 年实行股份合作制时村的领导班子[2]把总股权确定为 100 股，6 个经济社入股土地多少不一，在联合社占有的股权也有很大差别。土地入股最多的 A 经济社交出 180 亩地，当时经过协商，本来联合社应该买其中 30 亩，以便形成联合社在 100 股中占 32 股的绝对控股权，但联合社没有出资，依然拥有控股权；而该经济社以 150 亩地入股成为第二大股东。后来，各经济社入股的 610 亩土地中只有 80 多亩开发做工业用地，在 1995—1997 年宏观调控、形势发生重大改变之后，村级已经不可能再自行改农地为工业用地。因此其他 520 多亩虽然仍然在经济联合社的工业开发区内，但实际上还是农业用地，一直由联合社向村民发包。有鉴于此，A 经济社决定要回 35 亩土地，退出 4 股。

村党支部不同意退股要求，但在新当选的村委会主任接管联合社和集团公司之后，书记不再是社长和董事长，不能直接干预联合社的经营管理。尽管党支部要求党员、干部出面做说服工作，有些股东代表口头上也表示反对退股，但在无记名投票时，23 名代表只有 9 票反对，A 经济社成功地退了 4 股，

---

① 按照现行法律规定，只是在没有村级集体经济组织的地方，村委会才可以代行集体所有权。而在草场村，本来有联合社作为集体经济的所有权主体，党支部书记是联合社与集团公司的法人代表。

② 没有实行撤区建村的基层政治体制改革以前，广东农村由于行政村一级建立的管理区是上级政府的派驻机构，因此大多数经济联合社和集团公司与党支部和管理区是一套班子，几块牌子。实际决策主体是党支部（也有的村是党总支或党委）。

重新得到了35亩土地的所有权。

2. **“退出权”与民主投票**

这个案例值得讨论分析的是以下两点：

其一，广东农村在1994年开始的“以土地为中心的社区股份合作制”，在财产关系上与中国在1953—1955年推行的“以土地入股，按土地分红”的初级合作社类似。不同的是当年的初级社至少在章程上规定了“入股自愿，退股自由”，而现在的股份合作制一般都是“人去股销”，没有“退出权”，至少到目前为止我们一直没有发现退股的案例。因此可以说，草场是21世纪中国第一个体现了产权主体“退出权”的合作社。

其二，这种从村级集体经济“退出”的权利，是通过民主投票实现的。在撤区建村之前实行一元化领导的时候，多交出土地的经济社不是没有退出的要求，但没有相应的制度安排和实现他们利益要求的制度程序。

3. **胜利村的故事：私有企业老板联合起来支持党支部书记竞选**

胜利村是一个比邻里水镇城区、工业相对发达的行政村。1996年推行股份合作制之后，1997—1998年又推行了村办企业的股份制改革，原来挂靠集体的私有企业与村集体脱钩，重新登记注册为个人独资或股份有限公司。这样，该村联合社和经济社两级集体企业从217个减少到65个，账面上两级集体经济收入和资产净值大幅度下降，而村级经济总收入和农民人均纯收入都有较大幅度上升。相应地，村领导班子与企业家的关系也比较融洽。

广东省南海里水镇胜利村改制前后的收入情况

	1996	1997	1998	1999
农村经济总收入	16540	21671	25761	30021
其中经联社	2405	6375	1010	468
经济社	14135	15296	4081	3773
企业固定资产净值			2634	891
农民人均纯收入（元）	5063	5969	6398	

注：除特别标明外，表中数值单位为万元。

1999 年 3 月撤区建村时，由于发生矛盾和上访，导致该村 5 月才完成选举，是里水镇最后完成选举工作的。据了解，有关情况概述如下：

一个参选人由于不是农村户口，被取消候选人资格①。选举期间，也相应地发生了群众上访和对原来村级领导班子的不同形式的质询。尽管南海市 1998 年底已经对胜利村进行了审计并且公布了审计结果，但长期累积的矛盾和群众的情绪，仍然客观上造成对党支部书记和村级主要干部的信任危机，这将直接影响到选举结果。

这时，该村最大的私有企业、年产值 1 个亿的“志高空调”董事长兼总经理李兴浩站出来，参加自己所在的、对党支部意见最大的“丰岗村民组”的竞选，他承诺个人出资不低于 200 万元用于公益事业开支，才以比较微弱的优势当选为

① 据反映，这个参选者姓邝，他所在的“丰岗村”1992 年由他介绍来的工程承包人建设 1 栋 2000 平方米的厂房，由于施工中修改了图纸，完工后被该村扣了 6 万元工程款。他曾经与原村委会发生过矛盾并起诉到南海市检察院，1993 年 1 月检察院公布了调查结果对邝予以批评。在这次选举中他提出了一些经济问题的质疑，做了一些人的工作，一度引起数百人聚集，表达对村领导班子的不信任。这些情况没有向当事人核实，仅供参考。

村民组长。

为了保证党支部书记在行政村一级当选，李兴浩专门召开了私营企业厂长经理会议，要求企业家行动起来支持党支部书记竞选。企业家们联名发布公开信，号召村民投党支部书记的票。就这样，得到企业家支持的党支部书记终于当选为村委会主任。

4. 财产权利与政治关系

这个案例可以引起讨论的问题或者应该进一步调查的线索很多：

一是，如果没有选举前的私有化改制，以及私有化改制之后资产和收益的明显增加，企业家们未必会在该村政治领导集团发生危机时，以其他民间政治力量所没有的经济实力来直接影响村民投票。

二是，部分群众对该村领导的不信任和对经济问题的集体质询、上访，是否与该村大规模私有化改制，以及改制中集体资产大幅度减少的问题有关。

三是，企业家以 200 万元的个人财产投入公益事业，并且公开在竞选中支持处于弱势的原党支部领导的延续，这些既与企业追求利润最大化的“经济人理性”不符，又与一般政治理论相悖。问题是这种行为是否有回报预期，是否有得到回报的可能。

七、乡镇企业：

负债经营何去何从?

负债经营何去何从？[①]

早在10年前，经济学家在专门调查了当时全国200家大型乡镇企业后就指出，负债经营是大型乡镇企业的主要经营特征。1995年乡镇企业的排序结果显示，这一特征仍然未变。

从这次排序调查的结果看，1000家最大经营规模的乡镇企业平均资产负债率为72.81%，比全国乡村集体企业平均资产负债率高8.83个百分点；而1000家最高利税额乡镇企业的平均资产负债率是88.6%，不仅比全国乡村集体企业的平均率高24.62个百分点，也高于全国大中型国有企业的资产负债率。

一般而言，企业资产负债率过高，将使资金成本在企业总成本中，特别是在企业成本上升中，所占的贡献份额大大增加。企业资产负债率一旦超过75%，那么，企业的经营利润几乎都要被资金成本折入。大型乡镇企业高负债的现状，不能不引起人们的警惕。

乡镇企业负债经营是个历史性的问题，早在20世纪80年

---

① 本文曾发表于1995年11月20日的《中国乡镇企业报》，作者时任农业部农村改革试验区办公室副主任。

代上半期乡镇企业创办之初，就是高负债经营。因为，创办乡镇企业必不可少的启动资本中，资金是农村中最稀缺的要素，只能靠借贷来启动农村工业化。因此，乡镇企业从开始就必须有较高的利润，一方面乡镇企业在产业结构上与国有企业雷同，投入的多是短平快的项目，争取以较高的资金回报率来抵补高负债经营的本金和利息；另一方面，那时乡镇企业的劳动力和土地等其他要素的投入都是不计代价和成本的（理论上叫做“劳动替代资本投入”），可以把这些要素无偿投入所产生的利润来还本付息或冲减资金成本。这一时期乡镇企业的负债经营，只有在大量占地、并且使用低价劳动力这样两个条件之下才能维持发展。

进入90年代以后，乡镇企业的负债率越来越高，并且与创办之初有了很大差别，现在的负债经营主要是追求资本规模。因为，随着商品经济的发展，特别是十四大确立了社会主义市场经济体制之后，整个国有经济的市场化有所提高，而市场经济条件下，企业之间竞争的实质，主要是规模的竞争。由于乡镇企业原来占地不算钱，劳动力的价格也比国有企业有更大的弹性，对负债的承受力要好于国有企业，所以，乡镇企业在计算自己的资本规模时，往往只计算设备和流动资金，这是乡镇企业在80年代末、90年代初资金占用大量增加、追求资本密集发展的一个主要特点。如果80年代乡镇企业发展之初，高负债还可以通过地租和劳动力的收益转移到资金利润中去还本付息的话，那么进入90年代，乡镇企业原有的这种优势正在失去。如农业用地转换为工业用地的地租级差，是一种几何级数增长的增量，过去地租增量的转移还可以用来冲减资金成本；而现在相当多的发达地区在资产评估中，已把乡镇企业占

地作为工业占地计人企业资产或是要求企业支付地租、地价，这是其一。其二，劳动力的价格越来越高，特别是在东部沿海发达地区，成本转移的可能性越来越小，乡镇企业高负债带来的问题就越来越突出。

不仅如此，在高负债的背后还有一些不容忽视的问题。由于东部发达地区乡镇企业并没有在发展壮大期间突破社区血缘和地缘环境的制约，乡镇企业产生的利润用来支付社会性消费的开支越来越大，人们对诸如办敬老院、开体育馆、建公园、办学校，乃至于村村通柏油路、家庭通电话、盖别墅、买轿车等等，视为社会主义公有制的优越性而津津乐道。孰不知，所有这些社会性开支都要进入乡镇企业的成本，致使企业成本升高，负债也随之不断增大，这是乡镇企业负债率越来越高的一个重要方面。

从一般制造业的成本利润规律可以知道，如果企业资产负债率超过 50%，那么，企业的大部分利润要被资金成本吃掉，纯利润所剩无几；如负债率达到 75%，即 3/4 为负债，净资产为 1/4，那么，利润趋零，甚至是负值。我们看到的数据是，1000 家最高利税总额的乡镇企业平均资产负债率为 88.6%，这意味着净资产只有 11.4%，这种情况下，纯利润一般为负值。当然，企业的性质不同，情况也不完全一样。如流通企业流动资金占用多，资产负债率高应属正常。但我国乡镇企业多数为制造业，资产负债率过高的问题确实应引起重视。

还有一点不可忽视。相对而言，国有企业资产负债率过高，过去和现在都是导致企业间的连锁负债大量发生、信用状况恶化的主要原因。如 1989 年、1990 年国有企业资产负债率

达到70%左右，这时的三角债高达3000个亿。到1995年第三季度，国有企业负债率高达83%，三角债达8000个亿。同时，导致银行间的相互拖欠，信用关系更加恶化。可见，负债率也与银行信用直接相关。勿庸讳言，乡镇企业特别是大型乡镇企业负债率高达88%以上，信用关系也会恶化，这是发生宏观经济波动的时候，乡镇企业与国有企业都会碰到的同样问题。

以上分析可以看出，大型乡镇企业确实需要深化改革，出路只有一条，即多种形式的产权重构。我们仅以最近对广东顺德的调查为例，说明产权重构的制度效益。顺德曾是集体所有制乡镇企业最发达的地方之一，但就是因为负债率过高，很多工业发达乡镇的乡镇企业负债率达80%以上，迫使地方政府对企业产权实行彻底的改造，推行拍卖、租赁、转让和股份合作制，造就了一批真正的乡镇企业家，有效地解决了企业负债、政府负亏、却无人真正对乡镇集体企业公有资产的保值增值负责的问题，也有效地降低了企业的负债率。

乡镇企业增长之谜及其改制原则[①]

由于我国2000多万家乡镇企业92%分布在村以下、7%分布在乡镇，故本文不涵盖那仅占1%的、坐落在县以上的少数企业特例。

过去的乡镇企业研究，在如何界定“乡镇企业”概念的问题上有很多议论。理论界曾经有人认为，乡镇企业只是个“地域性”概念，今后应按国际惯例，与城市小企业统一称为“中小企业”。而本文除了提出当务之急的政策问题之外，文中关于乡镇企业资产来源与城市企业不同的分析，提出了乡镇企业与其他企业类型相区别的本质属性，可以用于建立研究假设，有助于理论界对乡镇企业概念界定的讨论。

一、乡镇企业不同于城市企业的本质特征

1. 乡镇企业增长之“谜”

乡镇企业的异军突起高速增长，特别是集体经济发达地区

① 原载《浙江社会科学》1999年第5期，《人民日报》、《经济日报》分别摘发。

尽管与城市体制相似乡镇企业却仍然超常规增长，历来是众说纷纭的“谜”。过去有研究认为，这是因为乡镇企业“产权清晰”、“经营机制灵活”，或者“企业家素质好”。这些看来都有一定的道理。

本文从80年代中期那批深入基层的中青年所作的“200家大型乡镇企业调查”中得到启迪，认同他们当时明确指出的：乡镇企业的创办动机是农村社区就业和福利的最大化，而不是一般企业追求的“利润最大化”。以此为基础，我们在后来的实地调查中进一步认识到，乡镇企业与国营企业相比竞争力强的根本原因，在于其利润中隐含了未计入的、高达70%以上的转移收益。而且，这种转移收益只能在社区化的乡镇企业以追求社区整体收益最大化为目标的前提之下，才能顺利实现。

这10多年的深入研究告诉我们，正是因为乡镇企业资产的来源不同于城市企业，它才能够在资产负债率并不低于国营企业的条件下维持运转、甚至盈利。

2. 劳动和土地“替代资本投入”是乡镇企业资产的主要来源

多数从事农村问题研究的人都能够客观地承认：乡镇企业在我们这个人口过剩、资源稀缺的发展中国家所起到的主要作用，是在农村资金要素高度稀缺而劳动力绝对过剩的条件下，以劳动和土地“替代资本投入”的发展方式，完成了城乡二元体制矛盾制约下农村工业资本的原始积累，相对改善了农村的产业结构和就业结构，解决了近2亿农村过剩劳动力的就业问题——这是我国农村在就业压力比城市大3倍的情况下，至今仍然能够维持相对比较稳定的主要原因之一。

而城市国有企业则明显不同：在国际环境的压力之下，城市国有企业创办之初就不得不选择重工业优先发展的战略导向，也必然形成资本密集型的重结构的企业特征。而资本密集型企业又必然追求“资本增密”，当然，也就随之在改革中客观上产生了资本异化于劳动的倾向。

3.“劳动与资本有机结合”是社区化的乡镇企业改制原则

由于乡镇企业资本的原始积累，主要来源于本应付给劳动者的那部分剩余，以及本来由劳动者占有大部分产权的土地从第一产业转向第二、三产业所产生的增值收益，所以乡镇企业改制才应该与城市有所不同。即：必须保障劳动者以劳动和土地替代资本投入所形成的资产权益。哪怕是退而求其次，起码也要体现它的本质特征。如果不顾国情矛盾，也要按照城市企业“资本密集、排斥劳动”的办法搞，不仅会使乡镇集体资产大幅度减少，而且有可能破坏国家稳定的基础。

此前10年的乡镇企业改制，大部分是以股份合作制为主要形式的。其与城市国有企业公司制的本质差别，在于前者主要是劳动者联合起来支配他们自己剩余价值形成的资本，而后者则是已经独立的资本异化于劳动。因此，80年代以来，各级政府一直把乡镇企业体现“劳动者联合”的股份合作制作为社会主义初级阶段农村公有制的制度基础。这一点也已经被中国共产党的十五大政治报告所肯定。

二、乡镇企业资产在原始积累阶段的四个来源和改制原则

一般情况下，大多数乡镇集体企业都是在高度“负债经

营”的条件下完成其资本原始积累的。如果承认企业财产权益的界定原则只能以初始投入为依据，而且可以用类比法来作为本文的分析方法的话，那么从乡镇企业创办来看，其资产主要来源于四个方面：

1. 土地资本转移收益

城市企业创办投资的30%—40%是为土地占用开支，现在城市的亏损企业通过“退2进3”来实现“扭亏增盈”，其实吃的也是土地资本从第二产业向第三产业转化之中的增值收益。而乡镇企业80年代创办时，农村土地从第一产业转化为第二、三产业的增值收益，几乎无偿或低偿被乡镇企业占有，这部分土地资本的利润也不断转化为企业积累。

所以，乡镇企业创办投资的30%—40%应属于企业所在地的农村土地所有者，亦即应归社区成员组成的集体经济组织共有。

2. 福利和社会保障转化

在农村办企业可以把节省下来的职工福利和社会保障开支转化为企业积累。城市企业创办投资中约30%—40%是为食堂、宿舍、办公楼等非生产性开支，以及劳保福利、医疗、退休和失业等社会保障开支。乡镇企业没有这些社会开支的原因是在农村人口“绝对过剩”条件下的劳动力“无限供给”，以及农民在分户经营之后以土地为社会保障基础。在这种有别于城市的特殊条件下，乡镇企业亏损可以“停产歇业”甚至不向农民工支付任何待业工资，这说明在农村社区内部，连企业家的经营风险也能够顺利地向农民和土地转嫁。

因此，这部分未开支的社会保障资金转化形成的企业积累，理应属于社区或企业职工，可以在改制中按工龄和贡献

占有。

3. 负利率与税收减免

银行信贷利率在80年代低于物价指数条件下形成“深度负利率”，在那时的政策条件下，只有以集体经济为名才能从银行借贷，从而造成大多数企业借款是以乡村组织出面承贷并承担风险。另外，乡镇企业因为解决农村就业和承担“以工补农”责任而享受的税收减免优惠，也转化为企业历年积累。

因此，乡镇企业占有负利率和税收减免优惠形成的资产并非企业家创造的。这部分资产一般约占企业资产的10%。如果企业改制后不再承担上述责任，这10%的净资产就应属地方政府或乡村集体所有。

4. 企业家的风险收益和管理者的劳动剩余转化而成的企业资产，这部分约为10%—20%，应归企业管理层和技术骨干

综上所述，在乡镇企业改制中，清产核资之后对净资产按照“谁投入谁所有”的原则，进行以量化配股为主要形式的股权设置，这当然并不存在所谓“无偿”占有集体资产的问题。其中，企业家和技术骨干应有10%—20%的股权，按照一般市场经济国家企业家的持股比例来看，这部分股权已经足以形成对企业家的激励。普通劳动者即农民和企业职工应该占70%—80%的股权，地方政府或乡村集体组织应占有10%的股权。至于劳动者及其组成的集体怎样持股，怎样进行收益分配，则是改制中应该因地制宜的技术问题。

此外，如果以上述分析为依据，人们对集体经济发达地区的乡镇企业不计成本地投入社区公共福利设施和农田水利基本建设，甚至乡镇企业高负债中乡、村的“非生产性占用”占

较大比例等现象，也就不难找到解释了。

三、乡镇企业改制中带有普遍性的问题

1.《公司法》不能完全适用于乡镇企业改制

认真读一下《公司法》就可以知道，乡镇企业并不像国营企业那样是该法的主要立法对象。即使完全从初始投入角度来界定财产权益，至少也要区别城乡两种企业的资本原始积累过程的不同情况。

在我国城乡二元结构体制条件下，农村资金要素长期以来高度稀缺，乡镇企业恰恰是不得不以劳动和土地“替代资本投入”而完成原始积累，形成企业资产。对此，《公司法》却基本没有涉及。由于事实上的无法可依，各地针对上述问题的政策也就不可能明确，乡镇企业改制如果简单照搬现行公司法，就不仅会在客观上造成集体资产流失和农民权益的损失，而且将会出现与城市企业改制雷同的社会问题，进而影响稳定这个大局。

2. 清产核资、界定产权的缺陷

由于对乡镇企业资产的真实来源缺乏认识，在现行公司法和土地管理法的制约下，企业改制在第一步进行清产核资时，一般都只计算设备和资金等有形资产，而把在企业原始积累中起重要作用的土地排除在外。并且，对那些乡村集体并没有用自有资金投入的企业，有人提出在银行借贷的本息偿还之后所形成的企业净资产应归企业家所有，而决策者往往无言以对。这样不仅会大幅度减少企业资产规模，使乡镇集体企业资产总额骤然下降，而且也明显排除了乡村集体经济和农民劳动者在

企业中的资产份额。

3. **企业上市、并购中的资产流失**

人们一般以为，多数大型企业仍然控制在乡村集体手里。但最近在调查中发现，有些没有进行产权改革的大型、特大型乡镇企业，其资产更容易以“建立现代企业制度”为名变性流失。

在乡镇和村的集体所有权主体既不到位也未参与、乡村干部不很懂得资本市场运作技术的情况下，企业家通过上市、并购过程中，按公司法进行的资产评估和建立章程制度，已经静悄悄地把本企业过去的上级所有者——乡镇或村的“总公司”排除在外，在企业家成为独立法人的同时，名正言顺地使原来属于乡镇集体所有的企业资产变性流失。这类企业改制后名义上仍然与乡村集体维持关系，实际上只剩下对土地所有者缴纳“地租”了。

4. **企业家的“买方市场”优势源于政府短期行为**

近期乡镇企业改制中反映最大的是，乡镇政府并非劳动农民联合而成的集体经济组织，却越权处理集体企业资产，占有其回收资金、甚至用于政府开支。这尽管已经引发农民上访告状，但由于发生此类问题的乡镇面广量大，至今未见农民胜诉。究其原因，一是任何现任政府主观上都不愿对前任“数字出干部”、决策失误造成的坏账负责，想甩掉债务包袱。二是已经长期占有企业收益的既得利益集团“宁为玉碎，不为瓦全”，不愿意让集体企业还权于民。于是，导致企业改制中集体资产流失的主要问题，客观上是由于地方政府在追求短期收益。

这种政府短期目标之下的短期行为，造成在企业改制中不

敢发动群众，不实行“三公原则（公开、公平、公正）”。从而又使企业家不期然占有了“买方市场”优势。再以“拍卖”中没有竞争者和企业家要承担经营风险和还贷责任为借口，压低拍卖底价，或者规定经营者有权得到30%以上比例的大股，并允许用企业未来收益分期抵付。

这种所谓改制背后，往往掩盖了少数腐败分子的“黑箱操作”。名为股份合作制，实际上既不允许劳动者根据在企业资产积累过程中所提供的剩余价值量化配股，企业内部也不能实行劳动者一人一票制，更无法体现劳动支配资本的宪法原则，实际上是一种侵犯农民和职工财产权益的不公平的私有化。

5. “卖”比“分”更容易使集体资产流失

从近年来改制中出现的腐败案件、引发的产权纠纷、造成的农民上访看，以往集体企业改制的教训，的确值得实事求是地分析。在农村财产关系日益复杂，而且乡村两级合作经济组织不健全、不规范，产权主体缺位的情况下，对集体企业产权采取出售或拍卖的形式，往往更容易使回收资金改变性质，或转变为消费资金，甚至被少数人非法占用。

广大农民对“折股量化”就像当年对“包产到户”一样并无疑义。相对而言，采取对农民和企业劳动者按成员权利和贡献份额折股量化、同时规定按一定比例缴纳现金配股的方式，尽管可能不符合某些理论，但事实上更有利于调动基层干部群众发展公有制经济的积极性，能够形成对劳动者集体资产保值增值监督机制。

6. 法人地位与宏观环境问题

由于合作社和乡镇企业股份合作制的立法滞后，各种类型

的合作经济组织和改制后的股份合作制企业没有法人地位，得不到必要的产权保障和政策支持。再加上宏观金融环境不利于中小企业发展，更无形中加重地方政府的压力，使其在改制中倾向于“一卖就灵”，重改轻管。而且一旦改制后政企分开，乡镇企业不仅没有相适应的资本市场，甚至告贷无门。

四、乡镇企业改革的制度经验

乡镇企业的产权改革对探索农村公有制有效实现形式具有重大意义。各地在改革中积累的丰富的制度经验，可以初步归纳为以下几点：

1. 完善乡村集体资产管理经营组织。由各村合作经济组织负责人（不健全的可以由村民小组长代表）组成乡村集体资产管理委员会，行使集体资产所有者的权利，并对集体资产评估结果和改制方式予以确认。同时，乡镇政府应依托乡镇“农村合作经济经营管理站（经管站）”组建会计和审计事务所，对域内乡镇企业负资产评估之责。

管委会按照一人一票原则选举产生集体资产投资经营公司董事会。公司与管委会是“委托代理关系”，公司作为乡镇一级的农民合作组织，按照“三会一制”原则运作。对于改制回收资金，应作为合作经济组织内部的集体资产投资基金，由该委员会委托集体资产经营公司予以运营。

2. 在清产核资中全环节地计算集体企业资产。要把企业占地、减免税，以及非生产性固定资产等都计入企业资产。集体经济组织为企业提供的管理和服务、包括出面为企业借贷或无偿承担连带责任等，以及企业商誉等也应列为无形资产。资

债相抵之后的净资产，要根据乡镇企业资产积累阶段的初始来源界定产权，无形资产要在企业净资产中占有一定比例。留在企业中的积累、职工福利基金和奖励基金，可以参考企业劳动者工龄和贡献等因素折股量化给职工。这种初始产权的设置是对劳动者财产权利的真实体现，有利于稳定大局和国家的长治久安。

3. 建立劳动者参与决策、监督的组织制度。在集体经济改制中，要形成符合宪法基本原则的章程制度。在股东代表大会和监事会、董事会的选举上，以及董事会对管理者的任命上，都要坚持实行“一人一票”的民主制度；以防止少数人滥用权利。但在日常经营活动中，要保证管理者的独立决策权。

4. 从可持续发展的需要出发，企业改制后必须保证利润的较高比例用于积累。改制企业在分配制度上，一般都应明确规定限制当期股金分红，股息红利超过股本 25% 以上的部分，都应按章程规定转为新股，或留作任意公积金以冲抵未来亏损、防范经营风险。此外，对于社区化的、长期承担以工补农职能的乡镇企业而言，无论哪种改制，如果不留出一定比例的集体股，就应规定一定比例的利润分配用于乡村两级的公共开支和支农投入，以保障乡村集体公益事业和农业的发展。

股份合作制改革中的股权设置

以“折股量化，界定产权”为主要内容的股份合作制改革，是80年代中后期以来农村经济发展中的一个重要现象，其取得的社会和经济效益也显而易见。

一般而言，农村的股份合作制改革按照折股量化对象的不同，大体可分为两种类型：一种是企业型，把集体企业净资产折股量化，分卖结合给企业内部成员；另一种是社区型，把集体净资产折股量化给社区内全体成员。尽管在具体的折股量化做法上各地不尽一致，但是股份合作制这一形式在明晰产权、建立对集体资产经营管理的有效的激励、监督和积累机制，克服集体经济自身存在的某些制度性缺陷等方面，都产生了积极作用。

在这一改制过程中，初始产权设置的不同，显然会影响随之而来的产权的流转和要素的优化组合。本文主要根据农村改革试验区在这些方面的实践，对股份合作制改革中的股权设置问题进行探讨。

一、乡、村两级股权设置的差异

在股份合作制改造过程中，乡村两级由于不同的条件，对

所属集体企业改制中的初始股权设置应是有差异的。

对于绝大多数村以下（含村级）集体企业来说，企业坐落在“村”这一较小范围的社区内，社区成员之间有一定的血缘关系，活动范围较小，较易实现对经营者的监督，企业净资产主要来源于土地级差地租收益和社区成员人力资本收益的转移，以及集体以前的积累，因此大部分村以下企业实行股份合作制的过程中便于实行折股量化、以分为主的方式，农民也乐于接受。较早进行这一改革的山东周村区长行村，于1984年采取按照20年的工分账计算到劳、发证到户的办法，每股股值160元，年终凭证领取股息。以后又对企业新增积累进行扩股，把原来抽象的“集体所有”变成了村民的具体的股权占有，村民收入增加，集体资产规模扩大。

而对于村以上集体企业来说，大部分企业主要是基层政府贷款投资形成的，企业的净资产主要来源于企业家和职工的劳动积累和剩余，但缺乏类似村以下企业中人际关系半径较短而易于监督的有利条件，也不易于形成全体社区成员公共选择的一致性条件，因此村以上企业改制以对内低价售卖股权为主，兼有部分无偿量化到企业职工（一般为20%），分卖结合。企业外法人或自然人则只能按市场价格购买股份。

二、集体股的设置

大多数进行股份合作制改革的乡镇企业中都设有集体股。是否设集体股是个有争议的问题，实际过程中集体股所占的比例也有较大变化。山东周村区乡镇集体企业集体股与个人股的比例就是由开始时的7:3转变为后来的3:7，且有继续下降的

趋势。集体股仍是一块模糊产权，它的比例偏高，离产权改革的目标仍有较大差距。总的来讲应该把集体股量化到农户，但是在当前体制下，保留集体股也有其道理。

纵观乡镇企业的发展过程，我们不难发现，大多数乡镇企业和集体企业，是在财政分级承包改革后，各级地方政府成为“地方政府原始资本积累”的主体之后发展起来的。一个乡镇企业从创办的初始投资、土地征用到取得银行信用、处理经济纠纷等，都离不开社区政府的鼎力支持，甚至连企业的创办人也大多出身于乡村干部，乡镇企业从一产生就带有强烈的“政府经济”色彩和社区属性。因此，它们实际上是地方财政（包括乡村准财政）的主要来源，企业目标服从社区政府目标，满足社区利益最大化的要求。如果没有合适的方法，强调企业独立、政企分开必然会遭到地方政府和乡村干部的强烈抵制，尤其是对那些效益较好的企业。设集体股的目的，就是在推行这种诱导性制度变迁的过程中，以保证企业改制过程中乡村原有收入不仅不减少，反而会有所增加的方法，降低与地方政府谈判的交易费用。事实上，也不会有地方政府愿意按照某种理论自觉自愿地开展企业改制。

此外，在现行体制下，乡村两级行政组织的开支及一些公共物品的提供是得不到上级财政补贴的，在以工补农、教育、交通等方面的开支原来有很大一部分来自于乡镇集体企业，否则只能从农民身上打主意。这也要求在集体企业改制中必须保证基层的公共品开支，要有一个名义。

这里的关键是集体股设置的比例要合适，以不影响各方的积极性为宜。同时对集体股收益的使用要公开化、制度化。广东南海在股份合作制中取消集体股、在股红分配前在集体利润

净额中按一定比例提取发展基金、公积金、公益金和经营风险金的做法可能是一个发展方向。

三、股权的设置

无论是分还是低价卖（实质上也类似于分），一方面它是对社区成员或企业成员以往劳动价值的承认，一方面又带有强烈的福利性质。因而这种“分”得的股份又会因这种福利性质而受到种种限制，诸如不能转让、继承、抵押、人去股消等等，股权是“虚”的，如果不把它折实，不仅会因人口变动或人员流动对股份合作制改革的受益人产生重大影响，而且不利于资源的进一步有效配置。

针对这种情况，广东南海里水镇草场管理区所进行的把包括土地在内的全部集体资产折股量化到人，“农民股权生不增，死不减”的做法有相当的意义。

他们的做法是，在农村社区合作经济组织中，将原属集体所有的土地资源、现有固定资产和自有资金以股份的形式全部折股量化，按照一定标准把全部股权一次性配置给社区内农民个人所有，股权可以在一定范围内流动，并以股份合作制方式组织运行。股权有三种形式：一是基本股，占 3 股，配置对象为 1995 年 12 月 31 日前户口在该区的农业人员；二是承包权股，占 3 股，16 周岁以下配 2 股；三是年龄、劳动贡献股，按承包责任田的期数和年龄为依据计算，足股占 9 股。这部分股权一次性配置给农民以后不再作调整，新增人口不再分配股权。对于新出生人口和结婚迁入的人口通过定期扩股配售新股，新出生的配售 5 股，新嫁入的配售 6 股，配售新股有优

惠，按照当时股值的30%计算。这种做法虽然仍没有完全把虚股折实，但适合农民的经济承受能力。未来则设想发行全额现金股。同时，股权作为个人私有财产，可在本区内流动，允许股权转让、赠送、抵押、继承。为保证股权正常、规范、健康地流动，他们在股份合作社中建立管理机构，统一发放股权证书，一人一证，凡进行转让、赠送、抵押或继承的，必须到股份合作社、管理区有关管理机构办理手续，否则不予承认。

草场管理区的做法可以说是目前最为彻底的产权制度改革，对于解决因外出务工经商农民不愿放弃土地的问题提供了一条可行之路。

四、经营者持大股

这实际上是一个市场经济条件下激励机制的问题。首先要看到，经营者本人也是企业的一员，参与企业的管理和劳动；其次，脑力劳动和体力劳动是有区别的，经营决策劳动又高于一般脑力劳动。不承认经营者的这个权利而只从收入的多少来衡量，势必会削弱经营者的积极性，或者是导致经营者灰色收入的增加。股份合作制过程中很多集体企业通过售卖使股权较多地集中到了经营者手中，如周村区王村镇10家镇办企业改制后，经营者最多持有企业股权的30%，少的也持有5%以上的股权；广东南海的北窖镇在对镇属大中型集体企业的股份合作制改造中，直接有企业产权优先向现任企业法人代表及业务骨干转让并允许赊购的规定。正因为如此，这部分新生经理阶层的谈判地位较职工和农民为强，才促使基层政府逐步转变了管理方式。

不过，倘若这种股权转卖方式由于纵容企业家用改制后的收益分期抵付，就更雷同于私有化，而且是在设计和操作上都更原始的私有方式。惟有以降低政府与企业家的交易费用做解释才多少说得通。在实际中，尤其是在企业资产由职工集体购买的过程中，这部分资金的来源在当前金融体制下仍是个难以妥善解决的问题。

中国农村改革试验区的乡镇企业改制[①]

在中央 1987 年以来陆续建立的全国农村改革试验区中，安徽阜阳、浙江温州、山东周村、辽宁大连先后进入农村改革试验区序列。前三个试验区主要进行乡镇企业以股份合作制为主方面的探索与改革；1992 年加入试验区序列的大连，其试验主题则为发展乡镇企业创汇集团。进入 90 年代以来，试验区乡镇企业的股份合作制改革所创造的经验，正逐渐在全国各地推广。

一、背景分析

1. 制约农村经济发展的基本矛盾

在改革开放以来中国经济持续高速增长中，乡镇企业的贡献越来越大。据统计资料测算，1996 年中国 GDP 增长 9.7%，其中县以下农村经济贡献份额占 86%，城市只占 14%；全国工业总产值中农村工业占 54%，工业增加值中农村工业占

① 这是为试验区 1997 年进行 10 年总结起草的报告之一，可以在一定程度上反映出我在这种政策试验中如何总结能够为决策参考的地方经验。

56%。但是尽管农村经济总量中农业份额已经低于 25%，GDP 总量中农业份额已经低于 20%，但农业就业仍然占约 50% 以上。总之，尽管我国农村产业结构已经有了很大的改善，但农村就业结构、特别是人口结构（城市化）的滞后，已经成为制约中国经济进一步发展的主要矛盾。

农村就业结构、特别是人口结构的调整，在城乡二元结构的体制矛盾制约下，只能靠乡镇企业和小城镇的发展；而这又必然涉及更深层次制度问题。农村社会经济的制度传统与中国“人地关系高度紧张”这个基本国情矛盾相辅相成。由此，小农村社经济内部化的财产占有和收益分配制度，便成为中国理论界提出的所谓社会的“稳态结构”的内涵。这个矛盾已经使农业、农村和农民能否与现代市场经济接轨的问题成为当前的热点。然而，我们不可能彻底改变“人地关系高度紧张”的制约——我国农户的土地经营规模仅有 0.42 公顷，农业就业本来就极不充分，而近年来的研究已经表明，农业收入弹性的下降，又意味着农业领域将排挤出更多的剩余劳动力。不仅如此，21 世纪 30 年代，当人口增长到 16 亿时，这个矛盾完全可能激化。

并且，90 年代以来乡镇企业的发展，已明显出现资金增密和吸纳就业能力下降的趋势。有关研究指出，乡镇企业相对于固定资产投资的就业弹性，从 80 年代前期的 0.81 下降到 90 年代初期的 0.22。这种情况不仅意味着农民继续从农村非农产业的发展中获取就业和收入的难度加大，而且农业容纳不下的劳动力，乡镇企业也容纳不下了。

2. 乡镇企业的制度缺陷

试验区建立之初的调查研究表明：乡镇企业创办过程中所

面临的亟待改革的制度环境，使产权不清晰成为其主要的制度缺陷。由此又造成企业、特别是集体企业的“负债经营”以及对基层政府和社区的依附关系。实际上企业离终极所有者——农民越远、层次越高，权属关系就越混乱。由于“集体所有”企业的产权虚置，有些集体企业已经被少数人家族式占有、裙带化经营；有些企业经营者行为短期化、负盈不负亏，甚至以各种名目和手段转移集体资产。

此外，全国90%以上的乡镇企业分散在村以下，其中大多数属于中小企业。资产规模过小不仅不利于竞争，无力抗御市场风险；而且每遇紧缩都首当其冲受到影响，每遇复苏又因其资信度低而得不到金融支持。农村工业事实上的社区化，不仅造成布局的高度分散，而且造成土地利用、企业规模和交通运输的不经济以及资源的浪费和环境的污染；不仅已经使农村经济社会的可持续发展付出了高昂的代价，而且使乡镇企业自身由于大量资金被政府和社区非生产性占用，而面临高负债的打击。这些问题表明：与城市化发展进而与第三产业的发展相脱节，正是导致乡镇企业近年来就业弹性下降的根源。由此看来，乡镇企业模式不仅复制而且加剧了传统发展战略的固有矛盾，也是导致90年代以来中国的城市化滞后程度仍在扩大的因素之一。

3. 从上述分析中我们可以得出如下结论：

第一，90年代以来，农业资源禀赋差的国情制约相应加剧。中国农业劳动力中有约1/3，即1.2亿—1.7亿人为农业剩余劳动力；农村人口仍占70%以上。在这种结构偏差下，靠提高农产品价格支持农民收入增长的作用是有限的，根本出路在于加大社会经济结构全面调整的力度，使生产要素在更大

范围内自由流动和优化组合。

第二，无论是原有的农业内部结构，还是以往的乡镇企业发展模式，都不可能较快改变产业结构高度化与就业和人口结构滞后的状况，使农村经济和农民收入继续得到较快增长。因此中国农业和乡镇企业的发展方式，都有必要进行新的重大转折。在多种经济成分并存，市场竞争压力增大的环境影响下，乡镇企业只有通过规范化的股份合作制改造，才能一方面有效地积聚社会闲散资金投人扩大再生产；另一方面在促进生产要素跨社区流动的过程中，进一步壮大集体经济的资产规模。

第三，企业制度建设所要求的激励和监督机制必须在产权清晰的前提下才能实现。其中最为重要的是保证集体成员作为终极所有者的权益得以体现，有效地调动广大劳动者对集体资产保值增值的关心；否则就不能从根本上制止少数人对集体资产的侵蚀，也不能解决集体资产“灰色流失”问题。

过去有些乡村党政干部出于既得利益，往往以维护公有制为名阻碍所属企业改制，致使企业在管理体制上的政企不分、管理落后，以及资产负债率偏高等类似国营企业的弊病越来越严重。而过去以承包经营为主的改革措施不仅作用日趋有限，而且客观上承包人造成集体资产流失的问题愈演愈烈。这就在客观上存在着推进股份合作制改革的必要性和可行性。因此，企业改制要有针对性地建立不同类型的资产管理和收益分配制度。

试验区进行的乡镇企业改制试验就是从这一基本背景出发，对现阶段农村推进城镇化和乡镇工业团地化进程中的农村

土地、乡镇企业的集体产权问题，以及与此相关的政策调整和制度创新问题，提出相应的调研分析和政策建议，由各地农村改革试验区进行实证检验。

二、乡镇企业改制的试验设计与操作

乡镇企业改制起于80年代中期，据目前所掌握的资料，最早的社区性乡镇企业的股份合作制改革典型产生于1984年山东周村的长行村，而面上开展此项试验最早的是1986年在安徽阜阳和浙江温州。

1. “阜阳模式”

阜阳的乡镇企业最初以个人、合伙、家庭、联户、合作等“五小”企业为主，外界称为“四专两厂”的阜阳模式。这些作坊式企业规模偏小、资金短缺、产权不明晰，在激烈的市场竞争中处于不利地位。阜阳的企业家主动要求建章立制，当时试验区主管部门因势利导，针对这些问题开展了乡镇企业产权制度、管理制度、分配制度、企业股权流转制度等多方面的改革试验。10年来的实证过程表明，阜阳乡镇企业的股份合作制改革主要还是在新办的企业中试行，取得了一定的成效，促进了乡镇企业的发展，并且制定了一套较为规范的企业运行制度。

2. 温州特色

温州资源短缺而人口众多，人均只有4分耕地；改革开放前有些县甚至以“国营工业空白”著称于世。改革后其家庭合伙企业数量多，发展快，以个体经济和小商品生产发达而著称于全国。1987年建立试验区后，针对部分有实力的个体经

营者既怕戴私人企业帽子，又怕挂集体企业牌子的问题，政府通过鼓励实行股份合作制的办法予以解决。由于民营企业并不归政府主管部门控制，温州与其他地方由政府直接参与改制的试验方式不同，主要是对乡镇企业股份合作制进行规范引导；其目的是要构造出一种产权明晰、分配合理、管理有序、机制灵活的新的企业制度。从1987年颁布全国第一个地方性股份合作企业文件开始，温州建立了以按份共有为主体的产权制度；按劳分配和按资分配相结合，并以按劳分配为主的分配制度。在已有试验经验的基础上，温州部分有实力的股份合作制企业开始组建企业集团，向国际市场进军。

3. **“周村现象”**

山东周村在实行土地家庭联产承包责任制时，鉴于集体工业企业资产的不可分割性，自发实行折股量化，集中经营。入列国家农村改革试验区后受到当时主管部门的充分肯定，并决定以此作为试验主题。山东周村大胆探索，明确提出股份合作制不等于私有制，全面推进了乡镇集体企业和农村社区的股份合作制改造，主要是通过明晰产权和产权的流转，达到突破地缘人缘限制，实现生产要素重组的目标。新闻界称之为“周村现象”。周村股份合作制改造的特点，一是在清产核资，明确产权的基础上，按分卖结合的方法把股权量化到个人（包括法人），并加强了企业经营机制、分配制度、管理制度、积累制度等方面的工作。二是镇级企业改制回收资金，由各村农民代表代行股东代表大会职权，以所有者身份选举集体资产管理委员会，为解决乡镇级集体资产因产权主体不清晰而在改制中流失的问题提供了可行的解决办法。

4. 乡镇企业集团化

辽宁大连利用港口城市与国际市场联系紧密的优势，针对乡镇企业规模小无力适应国际市场竞争激烈的问题，通过股份制和股份合作制的方式组建企业集团，不断扩充集团规模，逐步规范企业集团的内部管理。

5. 产权流转

产权清晰是手段，目的是促进流转、调整结构、形成规模。试验区企业改制一个突出的特点是注重产权流转。

试验区创办之初就明确提出了要通过建立"中小企业银行"和"规范的股票发行交易"来解决乡镇企业融资问题的指导思想。并先后在阜阳建立了"乡镇企业金融服务社"，在淄博建立了 ZBSTAQ 系统。尽管决策层对此仍有歧见，但这些试验确实起到了不可替代的作用。

温州和周村都在股份合作制改革中建立了乡镇企业产权交易系统，温州命名为"股权转让咨询服务中心"；周村先是成立证券交易中心，后来考虑到周村人口和资金规模小，所以在 1992 年安排企业改制后进行股权交易试验时，选择与之比邻的山东淄博市的首府张店区正式成立淄博基金和证券自动报价系统（ZBSTAQ 系统）；初步形成乡镇企业与资本市场的结合。由于抓住了这两个关键环节，周村用股份合作制改造集体企业比其他地方显得更为有效；ZBSTAQ 系统一直运行平稳，是目前为止国内惟一由试验区办公室根据国务院批复文件立项、人民银行与国家体改委下文批准的、最规范的场外交易市场。此后上海也建立了城乡产权交易所（现更名为"上海产权交易所"，被上海市政府列为五大市场之一）。这些规范化的城乡产权流转的成功探索的重大意义，正在逐渐

被人们认识。

三、乡镇企业股份合作制改革中集体资产的保值增值

1. 严格企业的清产核资和评估认定程序

清产核资中的资产评估对集体资产保值增值的作用是关键的。为了防止经常发生的低估集体资产的不良现象，各地试验区除了一般要求规范中介机构、严格评估程序之外，还在评估资产之后进行资产确认时，由评估机构、企业、主管部门三方会商认定评估结果。若有疑义可进行复评。最后再由企业资产主管部门下达《资产评估底价确认书》。

2. 明确乡、村集体资产所有权主体

各地对于改制后价值化的集体资产管理都有不同的做法和问题。在乡村集体所有权主体缺位的情况下，由政府或行政组织代行集体所有者权益往往造成集体资产流失。为此，企业拍卖、租赁、转让和股份制改造之后回收的资金、占有的股权和债权，村级应实行折股量化到人，乡级则折股量化到村。

在这方面率先在乡一级进行尝试的是周村试验区。他们先在王村镇进行了改镇经委为企业集团（控股）总公司的试点，1992 年即由各村村民代表和企业推选股东代表组成全镇股东代表大会作为所有权主体，选举产生镇企业集团控股公司领导班子；1994 年又率先成立了集体资产经营公司，实行主要以净资产增值为主要内容的授权经营办法；1997 年已经开始了建立集体资产投资基金的试点。

3. 以合作制原则限制股份分红、提高积累，扩大企业资产规模

各地试验区对股份合作制企业都规定：按股分红的最高限一般不能高于股本金的30%；凡超过部分不能用作当年的现金分红，可转为任意公积金用于防范风险，或扩股参与下年度的按股分红。改制企业积累的最低限一般不能低于税后利润的40%，实际执行中，企业职工由于在改制中真正体现了当家作主的权益，因此提高企业积累率的积极性相当高。改制企业的税后利润一般是60%用于扩大再生产，30%用于按股分红，10%作为职工福利或奖励基金。投入增加使企业资产规模随之增加。又由于这种改革能够产生增量，有利于调动各方面积极性，从而减少了企业改制的阻力。在企业利润分配上，也保证了乡村两级政府的收入不减少或有所增加。

四、通过乡镇企业产权改革促进新办工业进入小城镇实现"团地化"

我国社区化的乡镇企业92%分布在村以下。为了解决这种高度分散的不规模问题，试验区有关设计一直强调促使乡镇企业向小城镇集中，发展工业园地，形成规模经济。但是如果没有促使乡镇企业突破社区封闭的有效办法，这个问题很难解决。

对此，进一步改革可能有突破意义的是，应采纳把原来分散到村的宅基地和工业用地"掘起来"，统一划给中心镇的政策，采取农民以原在村的承包地、宅基地，按比例（按股）折抵县、乡城镇开发区的商住、经营用地的办法，一方面可以

使进城劳力得到适当匹配的其他生产要素，另一方面也可避免因城镇发展占地造成耕地面积大幅度减少的敏感问题，使已经划定的基本农田保护区实现“动态平衡”。作为配套试验项目，可以及时把进城农民折换退出的农地集中经营，组建规模化产销结合的农业发展公司；还应发育有利于要素流动组合的城镇金融中介和其他服务组织，包括结合农村劳力转移安排的培训、职业介绍、劳力输出等配套项目。以往阜阳的试验项目对此有所涉及；目前，江苏“农村现代化”试验方案的新设计也包括了上述内容。

五、小城镇建设中的农村企业产权问题

上述办法只能解决新办企业进入城镇形成团地化规模经济的问题。要解决已经高度分散的社区化的老企业如何进入城镇的问题，还必须从产权改革入手。

1. 乡镇企业创办之初的资产形成主要有3个来源：

第一部分是企业占用土地的增值收益、亦即农村土地从第一产业向第二、三产业转移所形成的级差地租，若按照一般城市企业创办投资估算，用于土地的投资约占30%以上；

第二部分是在农村潜在失业的压力下，不计代价地到企业就业的社区劳动力的剩余价值；农民只要就业，并不计较工资福利，企业也省去了至少40%的职工福利和社会保障开支；

第三部分是高通货膨胀下企业得到银行贷款的同时从“深度负利率”转化的利润，这在乡镇企业高速发展的80年代中后期约为10%。

此外则可以看作管理者投入或企业家的风险利润。因此，

尽管乡镇企业现在形成的固定资产规模很大，初始投入主要是这三部分。因此，乡镇企业改制中应按照上述初始投入进行产权界定。

2. 乡镇企业的社区化问题

由于乡镇企业创办之初的资产形成主要来源于这些收益转移，而且都只能依靠乡镇和村的社区环境，所以乡镇企业就只能“社区化”，随之产生了两个弊病：

一是“村村点火，户户冒烟”，92%的企业高度分散在村以下，形不成工业发展和市场竞争所要求的必要规模。

二是乡镇企业在完成原始积累，利润有所增加时，也不得不向社区转移。一部分投入到公共品开支，就是修桥补路、养老办学，以及行政性补贴；另一部分投入社区消费，就是村村通柏油路、户户通电话、不断翻盖新房等。这就是造成90年代乡镇企业高负债的主要原因。有鉴于此，只有进行产权改革，才能解决乡镇企业的社区化问题。

六、深化乡镇企业综合配套改革的要点

深化乡镇企业综合改革必须强调配套。在农村内部，应逐步推进有利于外出人口最终剪断与原社区“脐带”的配套改革。包括实行集体企业和社区集体经济的股份合作制，促进企业在产权流转的前提下进入小城镇。还应通过产权改革使外出人口拥有转让本属自己的一份财产的权利，或者在离开社区后继续占有财产的收益权。至少应允许进城农民有选择自己财产权利实现方式的可能。只有在产权相对明晰的基础上建立土地的流转机制，才能促使进城农民退出土地，进而促进土地使用

权的有偿转让和土地适度规模经营。要点如下：

1. 土地和企业产权改造

乡镇企业综合改革要从产权制度入手。产权制度改革要强调，乡村两级土地和企业的集体所有制不变，集体财产关系的所有权属性也不能改。

在土地产权上，原生产队一级应以户为单位核定面积，应按中央规定30年不变的原则，测算出30年土地产权的价值量是多少。农副业用地按产出平均收益计算，这样就可确定一亩土地价值的年货币量。实现按户计量的土地资产价值化、货币化，同时开展乡镇企业的股份合作制改造，就可形成生产队的货币化资产规模，然后可以村或生产队为基础计算农户和村集体对乡镇级集体经济投资的股本，乡村两级集体经济内部再根据总股本设置社员基本股、劳动贡献股、管理股、技术股等等。

按资产总规模得出乡村两级集体经济内部股份价值量后，由社员股东会推选董事会、监事会，建立健全价值化以后的资本经营制度。同时，要规范各种合作经济组织。包括农村的合作基金会、“合作社股权转让咨询中心”等，完善合作经济组织内部的信用合作，在合作经济组织内部合法地融资，建立集体资产投资基金进入股权交易市场，或通过联网进行融资。

2. 农村资本向小城镇工业园地积聚

按照现行与土地有关的五项法律和国家土地管理局新提出的小城镇用地制度改革方案，乡村两级实现价值化的土地可以作股参与城镇开发，促使价值化的财产向城镇流动。实现农村集体组织和农户资产合理配置、流转的有效办法是：以村为单位建立股份经济合作公司，然后村入股到镇级公司，作为镇股

份公司的股东；镇村两级公司作为合作制企业统一纳税。实力雄厚、管理规范的镇还可以把职工或农民股权集中，成立持股基金，实行委托管理；或建立小城镇投资基金，促进资本向小城镇积聚。要点如下：

首先，允许农村集体土地作股参与小城镇开发。以县为单位，要试验出一种农民可以带宅基地使用指标进镇的办法，以减少进入城镇的征地费用。这一规定非农用地指标和农户建房的宅基地指标向参与试验的工业园地和小城镇开发区集中使用的政策只适用于试点镇村，非试点镇村则要严格控制。

其次，按照"谁投资、谁得益"的原则，筹集乡村集体内部的小城镇工业园地建设资金。只能让各村用作股投资的办法，不能平调农民的资金；只要让投资者拥有所有权和受益权，就能调动广大农民积极参与农村现代化建设的热情。

关于“乡镇企业改制与股权流转”问题[①]

1997年10月25日至26日，我们以农业部农村改革试验区办公室批准淄博证券交易自动报价系统、淄博市周村区改革试验区办公室、淄博基金管理公司联合承办的名义，在山东淄博市召开了《全国农村改革试验区乡镇企业改制与股权流转研讨会》。中央办公厅调研室、国务院研究室、国家体改委、中国人民银行、国家国有资产管理局、农业部乡镇企业局、农业部政策体改法规司、中国社会科学院、北京大学等单位的领导专家，以及全国有关省市试验区办公室、体改委、证管办、部分证券经营机构和股份公司等300多人参加了会议。

会议结合十五大精神，围绕“进一步深化乡镇企业产权改革，培育完善农村资本市场”这一主题，结合全国农村改

---

① 这是我在1997年11月中央金融工作会议之前，根据10月20日前后以全国农村改革试验区名义在山东省淄博市召开的《乡镇企业股份合作制与产权流转研讨会》的讨论意见，有针对性地形成的一份材料。此件于11月12日报送国务院主管领导和中央财经领导小组办公室、农业部政策体改法规司、乡镇企业局等有关部门。为了避免他人受到牵连，材料由我个人署名。当然，这个材料没有起到应该有的正面作用。此后，本来就缺乏融资渠道的乡镇企业的外部条件进一步恶化，连续3年出现投资规模下降、增长速度下降和大规模排斥非农就业的现象。为了“立此存照”收入本书时作者一字未改，以便后人作研究时引证。

革试验区相关试验项目近10年的改革实绩进行了讨论。与会专家一致认为：已经占全国工业产值和增加值50%以上的两千多万家乡镇企业、尤其是那些已经率先完成了规范改制的企业，急需与之相适应的资本市场；当前确有必要在清理和规范中进一步发展有政策依据的淄博证券自动报价系统和其他地方性“场外交易”市场，以促进企业股权流转，实现中央提出的“两个转变”。现将会议情况纪要如下：

一、建立完善乡镇企业资本市场

会议一致认为，企业改制是产权流转的前提，股票交易是企业改制的必然要求。但有关专家指出，从近期的决策情况看大部分没有改制的国有企业要通过股市融资来为改制创造宽松条件；而已经大部分完成改制的乡镇企业客观上不可能在深、沪上市。经过20年改革与发展，农村包括地产在内的资产总规模已经达到约10万亿。据统计在1996年GDP 9.6%的增长中，县以下农村经济的增长占86%；其中主要是乡镇企业的贡献，但目前乡镇企业通过金融机构间接融资所获得的信贷资金，还不足信贷总额的18%。在这种情况下，建立并完善适合乡镇企业发展需要的资本市场，帮助乡镇企业直接从市场融通资金，不仅已成为搞好乡镇企业第二次创业，促进农村经济再次腾飞的关键；而且对于农村社会主义公有制经济发展、集体资产的保值增值有不可替代的作用。

世界上市场经济比较发达的国家，都建立了为中小企业直接融通资金的场外证券交易市场。香港特区政府近期也作出了建立专门为中小企业股权交易服务的“第二块板”的决策。

淄博市几年来在实践中创造的“乡镇企业改制、证券市场建设和基金配套服务”三位一体、配套联动的试验模式，为农村资本市场的建设和发展探索出了一条比较成熟的路子，建立了一套比较规范的运作监管体系和制度，培养了一批具有一定业务知识、实践经验和职业道德修养的人才队伍。有效地保障了乡镇企业的改制，促进了企业上规模上水平。

会议建议国家有关部门要从维护国务院对试验区政策的连续性、严肃性和允许突破现行政策体制的特殊性出发，在国家清理整顿证券场外交易市场期间，能够支持淄博市按照国务院批复的试验区的项目要求，继续执行中央文件允许突破现行的政策体制的精神，把试验积极稳妥地发展下去。否则各地将不可避免地自发出现地下交易，甚至有可能扰乱农村经济秩序，引发不必要的社会问题。

二、继续深化乡镇企业股权流转试验

与会专家指出，股权不能流转，企业融资渠道、社会监督制约机制、存量资产调整都难以实现；乡镇企业村村点火、户户冒烟、资源浪费严重、规模效益不高的问题就难以克服。对于那些效益好、规模大、发展前景乐观而急需资金的企业来说，难以通过证券市场迅速融通资金，促进企业上规模、上档次、上水平，乡镇企业制度建设试验结果也只能是个半成品。

淄博市根据中央和国务院对农村改革试验区的项目要求，借鉴了国内外证券市场的经验和做法，于 1993 年建立了以交易乡镇企业改制公司股票为主的淄博证券交易自动报价系统，目前已发展成为全国惟一有政策依据、规模最大、辐射范围最

广、运作比较规范的场外证券交易市场，从而有效地解决了乡镇企业股权流转问题，使乡镇企业改革试验得以深化和完善，可以说已经初步实现了党中央国务院批准的这一农村改革试验项目的目的。它对于促进乡镇企业进一步完善经营机制，建立新的融资渠道，加快生产要素在更大范围内流动与重组，增强企业市场竞争能力，有效地摆脱小农经济和社区封闭对资本流动的束缚，逐步走上现代化、集约化经营的路子，达到上规模、上档次、上水平的目的具有重要的现实意义和历史价值。

会议建议报价系统下一步要继续规范运作体系，加大市场监管力度，扩大联网范围，增强辐射功能，以便在更大范围探索试验的经验，推广试验的成果。同时也希望全国各地试验区要充分利用国务院批复的试验项目既有成果与系统联网、组织本地经过规范改制的企业到报价系统挂牌交易，以更好地促进地方经济的发展。为了确保系统规范运作，有效防范金融风险，会议期间还成立了由全国知名专家学者组成的报价系统专家委员会，为系统的发展提供政策咨询、业务指导和企业资格审查等方面的服务。

三、为发展乡镇企业资本市场提供配套措施

会议认为，乡镇企业从整体看，效益比较好，成长性比较高，资产增值幅度比较大，投资回报率比较高。但从单一企业来看，规模比较小，抗风险能力比较弱，社会信誉度比较低，区域特征比较明显。在这种情况下，要保证乡镇企业改制试验和证券市场平稳健康发展，必须通过构建机构投资人，带动个人投资者加入市场，并通过市场运作，对市场进行有效调节，

防范金融风险，保护中小投资者的利益。

淄博市在国家有关部门的专家学者的指导下，借助了国际证券二级市场上通行的共同基金的做法，按照“国际惯例、中国特色，发展乡镇企业，探索改革新路”的原则，会同全国性金融机构于1992年11月发起设立了中国第一个公司型、封闭式基金——淄博乡镇企业投资基金，总规模3个亿，首期发行1个亿。通过基金的设立，一是利用通过基金所募集资金购买乡镇企业改制公司的股票，促使社会公众金融意识的觉醒，推动股份制试验的顺利进行；二是在报价系统建立以后，让个人投资者通过购买基金，委托基金管理公司在股票二级市场上运作，弥补个人经验、时间和精力的不足，最大限度地回避投资风险。同时，通过基金的运作有效地调控市场，防止市场股价大的波动。会议认为，人民银行批准设制的淄博基金，为企业改制和股权流转试验提供了有效的金融配套服务，确保了整个试验健康进行。

四、深化乡镇企业产权制度改革

会议认为，在国民经济整体发展中，应把一般强调重视乡镇企业解决农村就业和以工补农的作用，进一步落实到具体政策优惠上。

乡镇企业作为我国改革开放的产物，由异军突起、三分天下发展到目前的半壁江山，已经成为整个国民经济不可或缺的重要组成部分。但随着改革的深化、社会主义市场经济体制的建立和发展，乡镇企业99%分散在乡镇以下的社区、封闭性和小规模等制度缺陷，已暴露出了难以适应社会化大生产的致

命弱点。在这种背景下，山东省淄博市1988年以来先后被国务院和国家体改委列为全国乡镇企业改革试验区，非常必要，非常及时。从试验的实际情况看，淄博市一是认真抓好乡镇企业股份合作制试验，试验的重点主要放在明确财产权属、吸引职工人股、建立企业章程和完善内部管理等方面。目前全市五区三县已有80%以上的企业完成改制任务，试验的范围已由乡镇企业扩展到城镇集体企业、国有中小型企业；试验的领域已由第二产业扩展到第一、第三产业。二是在指导面上股份合作制改制的过程中，逐步扩大可交易的个人股和职工股比重，以改制中形成的集体债权、股权和收回的资金，组建能够体现成员权益的集体资产管理委员会和经营公司，将重点放到乡镇企业规范化股份制改造方面。从试验的效果看，乡镇企业通过产权改革提高了职工的向心力和凝聚力，完善了企业的法人治理结构，规范了政企关系，强化了企业的监督约束机制，帮助企业融通了资金。同时为进一步开展股权流转试验、发展证券市场夯实了基础，创造了条件。

从过去企业改制的经验教训和今后试验的方向看，有关专家高度评价了周村区玉村镇建立集体资产经营公司3年来的经验。并且建议今后试验的重点应逐步放在减少企业公有股比重、进行企业家期权购股和通过建立乡镇集体资产投资基金来完善农村集体资产经营机制等三个方面。

发达地区农村现代化的问题与对策

一、农村现代化的实质

80年代中期以来，我们在发达地区推进的农业现代化试验已经开展了10年，并取得了显著的成绩。发达地区采取“以工补农”、“以工建农”，推进土地适度规模经营和农业机械化、农田基础设施建设，从乡镇企业转移到农业的较高水平的投入，反过来支撑了乡镇企业发展对农产品供给的基本需求。就农村社区的整体利益而言，两者互相促进、协调发展；形成了一种我国农村特有的、内部化的制度类型。其结果是一个集体化的社区经济算总账是合理的：工农业总产出的综合收益大于总投入的综合成本。

但是，作为改革者的价值观应该是不断进取的。我们常说：改革所解决的问题，远不如它所引发出来的更多；所以才要不断地深化改革。随着发达地区农村工业化完成第一阶段的原始积累，初步形成产业门类齐全、专业分工细致的社会化大生产，就必然要求市场交换。有些在过去是成功的改革经验，现在也就有必要深入探讨。因此有些发达地区进一步提出农村

现代化是有战略意义的。

通俗地说，在计划经济时代我们搞的是产品经济，从计划经济向市场经济过渡我们搞的是商品经济；而进入市场经济就要求我们搞资本经济。所谓农村现代化，首先是要在中央提出的社会主义市场经济的新体制框架下推进农村经济发展，也就是要求以资本市场的交易来配置农村资源，要求农村资源必须实现资本化；在文件语言中或者可以说“促进农村生产力诸要素从资源形态向价值形态转化”。

因为，80 年代以来，发达地区各地政府主要是通过农村集体的内部化制度，来统一控制农村资源，用以完成地方工业化的资本积累；而原始积累完成之后，则要顺应社会化大生产的经济规律，开放资本市场，促进要素流转以形成规模经济，这也就是各地政府提出的“进行二次创业”。而以往农村实物形态的资源要素是不可能进入资本市场交易的。有鉴于此，既然发达地区提出农村现代化这个新的发展战略，就要深入调查研究，发现对农村经济与市场接轨起主要制约作用的体制障碍，加大改革力度来解决这些问题。

二、进一步发展面临的主要问题

1. 乡镇企业高负债中的非生产性占用

各地对发达地区农村现代化建设所反映的比较突出的矛盾：一是资金紧张；二是乡镇企业布局分散、结构雷同；三是户籍制度改革滞后和城市化水平较低。这些问题实际上还是经济和社会结构不合理，都是有普遍性的问题，所以各地都提出调整经济结构。但是发达地区为什么出现这些问题，要认真进

行分析。

目前从宏观上看资金并不是太紧张，银行进行商业化改革以来，已经出现银行追着好企业主动上门给贷款的现象。一向经济发展势头很好的发达地区，似乎更应该是资金流入地区。现在提出资金短缺，虽与国家宏观政策的一刀切有关，但近年来大量资金流入非生产领域，有些乡镇和有些企业非生产性占用资金在20%以上；再加上投资主体不明、投向分散，导致发达地区乡镇企业的负债率过高，普遍达到60%以上。这些也是银行头寸减少，贷款困难的重要原因。

2. 乡镇企业产权问题

乡镇企业在发达地区三分天下有其二，对整个农村经济的发展起到了很大的促进作用；但其收益大量向地方政府和社区转移，确实是发展过程中的问题；但目前也的确是当务之急。

乡镇企业创办之初的资产形成主要有三个来源：第一部分是企业占用土地的增值收益，亦即农村土地从第一产业向第二、三产业转移所形成的级差地租。第二部分是在农村潜在失业的压力下，到企业就业的社区内部劳动力的剩余价值；因为农民追求就业，并不计较工资、福利，企业也省去了至少30%的职工福利性开支。第三部分是高通货膨胀下企业得到银行贷款的同时从“深度负利率”转化的利润。因此，尽管乡镇企业现在形成的固定资产规模很大，初始投入主要是这三部分。

由于这些收益转移都只能依靠乡镇和村的社区环境，所以乡镇企业就只能“社区化”，随之产生了两个弊病：一是“村村点火，户户冒烟”，高度分散、不规模。二是乡镇企业完成原始积累，利润有所增加时，也不得不向社区转移。一部分投入到公共品开支，就是修桥补路、养老办学，以及行政性补

贴；另一部分投入社区消费，就是户户通电话、盖新房等。

于是，企业负担渐渐增大；负债率推高，这又使得企业有限的效益也得交给银行。此外 80 年代全国性的商品短缺给乡镇企业留下的历史性机会也不复存在，随着社会主义市场经济体制的建立，不仅 80 年代末期全面的卖方市场就已不存在；现在连资本品都已经相继出现过剩。可见近年来发达地区有人说“找不到感觉”并不为过。因为发达地区多数资源已经完成资本化，过去依靠资源转化使经济增长快的优势已日趋衰弱，这就意味着要获取以前的高速度增长已难度很大；何况乡镇企业负债偏高、布局分散和结构类同等矛盾也会影响经济增长。

3. **小城镇问题**

小城镇建设也是农村现代化的一个主要内容。目前，发达地区大部分小城镇的硬件建设已经很上档次，可以算得超前现代化了。但我们都看到，小城镇白天挺热闹，晚上就是“这儿的傍晚静悄悄”。因为上述乡镇企业收益向社区转移的问题，使得农村非农就业人口大都滞留在乡下，仍然不是市场经济要求的商品消费人口，而是自给自足的农业人口。由于城镇的人口规模和消费规模偏小，所以经济聚集程度过低；而没有一定的规模消费，也就不可能有发达的第三产业；没有第三产业的支撑，再现代化的城镇也将是一座“空城”。这可能是目前发达地区小城镇建设的共性矛盾。伴随而来的问题就是投资越来越大，占地越来越多，包袱越背越重，很多地方出现“有城无市”，小城镇发展将难以为继。

中央早在 1984 年的一号文件中就明确了允许农民携带要素进城的政策。十几年了，农村人口为什么难以向小城镇

聚集？一方面可能是农村的分工分业受到人地关系紧张的制约，农民的收入水平还没有达到城镇消费水平，或者是传统观念的影响；另一方面是小城镇的制度“门槛”太高，阻碍了农民和乡镇企业进入城镇。这后一条是发达地区的主要问题。降低小城镇的制度“门槛”、推动农民进城的问题不解决，成规模消费上不去，地方乃至全国的经济结构就无法进一步调整。

4. 农业现代化试验遗留的问题

发达地区农村在上一轮农业现代化试验中，通过转移乡镇企业收益“以工补农”，形成了农业的高投入。这个做法实现了社区综合收益最大化。但在乡镇企业完成原始积累、进入到社会化大生产以后，农业是否能够自我积累、成为独立产业的问题至今还未解决好。理论界对发达地区长期回避讨论的问题其实是十分明白的，这就是搞高投入农业特别是粮食生产经济上不合算，如果计算折旧和资金利率的话成本太高，无法参与市场竞争。

形成这一问题的直接原因是：宏观上国家的粮食市场体制和经营机制改革不到位；微观上小农经济是现代市场经济的“天然反动”，农业经济领域缺少明确的市场主体。随着有关粮食贸易国际谈判的进展和世界粮食市场的波动变化，这一问题将会表现得更加突出。

大城市郊区一度搞区域割据和高投入的“菜篮子工程”，过去虽然起过保障供给的作用，现在看来也有同样的问题。比较一下大城市农副产品本地购销量的差别就可以发现，政府的农业补贴，正在通过郊区蔬菜和食品批发市场的交易大量流出去。城市的“高价农业”客观上已经变成财政的包袱。

三、解决问题的试验设计

农村现代化这个主题比单纯提农业现代化好，但许多问题在现行体制下操作的难度的确很大。发达地区在做好新一轮改革纲要和实施方案的设计时，应该把各项准备工作做得充分一点。一是要对十多年来各地搞农业现代化的经验和教训进行认真总结；二是要正确地分析和判断目前阻碍农村现代化发展的突出问题，适度借鉴外地的成功经验。

山东、浙江等省按照市场经济的规律，搞了股份田、股份水、股份城，效果很好，各地可以借鉴。要试验一种政策，让农村集体经济组织和农民在不改变土地的集体所有制属性的前提下，真正获取社会的平均利润，切实解决农民进入城镇"门槛"过高的问题。还要采取"推一把，拉一把"的办法，把农民吸引到小城镇聚居。比如对那些不进城的非农就业人口，既然坚持农民身份，就必须按照农业法规定出满"义务工"和"劳动积累工"，不许交代金。同时规定农民宅基地和农村非农用地不再给村以下，而是捆起来统一用到小城镇。

农村工业化、城镇化发展中人口聚集的要求，与农民进城"门槛"太高的矛盾，是当前起主要制约作用的体制问题。要解决这个问题，使集体经济得到壮大，农民利益得到保护，资源配置得到优化组合，很重要的一条就是要在改革体制和机制的过程中，积极培育市场经济的发展；推动资源配置和生产要素的组合由实物形态向价值形态转变。即：只有通过实现要素的价值化，才能从根本上解决产权主体不清的矛盾，推进剩余资源的资本化。进而遵循市场法则构筑起符合资本经营的市场

交易制度。通过这种深化改革，会逐步解决发达地区的社区封闭问题、产业布局分散问题、集体企业负债和负担偏高问题。

如何将实物形态的资产转化为价值形态的资本？从目前国内的各种试验效果来看，较好的一种方式是股份合作制，当然也可能有其他方式。总之，要在农村合作经济内部尽快建立一种要素价值化的资本经营运作体系，这既是资源优化组合的载体，也是保障农民利益不受侵害和集体经济组织在“统分结合、双层经营”制度下正确处理内部成员利益关系的最好实现形式。

四、农村现代化纲要和实施方案要突出的几个重点

农村现代化建设是有超前意义的改革与发展相结合的事业。为此，发达地区要继续保持“超前、示范”的特性。1987 年全国刚成立试验区时，我们就提出了“以市场为导向，建立商品经济新体制框架”，这在当时来说是超前的（一般的提法是“计划经济与商品经济相结合”）。6 年后到党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的基本目标，农村改革试验区的指导思想也就更加体现出来了。

党的十五大将会在总体指导思想上进一步确立全面推进社会主义市场经济体制建设的方针。因此，改革试验区必须围绕党的十五大精神，按照“发展出题目，改革求答案”的试验意义选准新的、具体的试验主题，继续保持超前性，否则也就没有建立试验区的必要。

一是在指导思想上要坚持宪法和党章规定的四项基本原

则，以及党的十四大决定精神，在建立社会主义市场经济框架的改革中，通过职工持股来体现马克思主义的劳动价值论，而不是以资本家控股来体现资本统治劳动的资本主义原则。

二是要把产业结构调整放到突出的位置。目前，发达地区虽已实现大量劳力非农就业，但还没有成规模地形成城镇集中消费人口。因此，要以城镇人口的集中作为调整产业结构的前提。

三是市场经济的根本内容是实行资本经营。目前，一方面商品经济空前活跃；另一方面基本要素如土地、资金还不能进入市场，乡镇企业资产也没有进入要素市场，农民不能携带股份化的土地和资产等要素离村进城进镇。因此，要进一步优化资本结构，就要把土地价值化，把乡镇企业的资产价值化，通过深化产权制度改革，促进农村生产力要素从实物形态向价值形态转化。

四是产权制度改革要强调土地所有制不变，集体财产关系的所有权属性不能改。如土地产权，生产队以户为单位核定面积，应按中央规定30年不变的原则，测算出30年土地产权的价值量是多少。农副业用地按产出平均收益计算，这样就可确定一亩土地价值的年货币量。实现土地资产货币化，就可形成生产队的货币化资产规模，然后还可以村或生产队为基础计算投资股本，设置基本股、劳动贡献股、管理股、技术股等等。

按资产总规模得出股份价值量后，由股东会推选董事会、监事会，建立健全价值化以后资本经营制度。乡村两级实现价值化的土地可以作股参与城镇开发，促使价值化的财产向城镇流动。实现农村集体组织和农户资产合理配置、流转的有效办法是：以村为单位建立股份经济合作公司，然后村入股到镇级

公司，作为镇股份公司的股东；镇村两级公司作为合作制企业统一纳税。实力雄厚的镇还可以把农民股权集中管理，建立投资基金，这样就全盘活了。

五是要强调对农业的保护。各地的发展规划应在不减少基本农田和农业资源的前提下，确保农田面积的动态平衡。要允许价值化的由各村持股的宅基地和工业开发用地集中到镇上来，这样既可保证农村集体土地权属和财产关系不变，又可实行集中土地规模经营开发。

六是城镇化要严格规划。这个规划不是分散的，而应在政府一元化领导下实行集中统一规划，并具有法律效力。深化改革试验中，要重点发展试点镇，逐步形成中心镇和中心村发展的格局。非试点镇、村则要控制其发展。

七是要制定好小城镇试点政策。试点镇要参照执行国家十一部委关于小城镇建设的政策，并结合本地实际情况有所突破，按市场经济的要求搞建设。

（1）允许农村集体土地作股参与小城镇开发。以县为单位，规定非农用地指标和农户建房的宅基地指标向参与试验的团地开发区集中使用，这一政策只适用于试点镇村，非试点镇村则要严格控制。

（2）按照“谁投资、谁得益”的原则，筹集现代化建设资金。这笔基金只能用作股投资的办法，不能平调农民的资金，让投资者拥有所有权和受益权，调动广大农民积极参与现代化建设的热情。要试验出一种农民可以带宅基地使用指标进镇的办法，以减少进入城镇的征地费用。

（3）户籍制度改革，要按照公安部关于户籍管理制度改革的精神，实行按居住地和就业原则确定身份的户籍登记制

度。应让进城镇入户的农民享有所有权和受益权，并以参股的形式缴纳一定费用。

八是要规范和完善各种合作经济组织。农村的合作基金会、“合作社股权转让咨询中心”等，是一种合作经济组织内部的信用合作，在合作经济组织内部融资是合法的。今后，要通过建立股份化的资产交易信息的内部网络，使集体经济的作股基金通过联网进行融资交易，形成要素价值化以后的资本经营机制，让农民和集体经济的资产在市场竞争中获取社会平均利润。

同时发达地区应继续推进农业的产业化建设、规模经营，解决农业的经营和投入主体不统一的问题。总之，要实现增长方式的转换，努力降低农业特别是粮食生产经营的成本，提高竞争能力，自觉形成农业的市场机制，使农业真正成为一个独立的产业。

八、城镇化：

打掉小城镇的大门槛

农村土地“直接进入一级市场”的意义和问题[①]

对于国土资源部最近几年在农村土地进入一级市场这个领域进行的改革试点，我一向持积极态度。自从1995年合作开展小城镇试点以来，我们之间尽管有过很多不同意见，而且有时候我的意见十分尖锐，但相比较而言，可以说国土资源部基本上是“从谏如流”，接受了我的大多数建议。因此在去年4月河南安阳的会议之后，我主编的《中国改革》曾经发表过文章强调“国土资源部是真改革”。

一、农村建设用地流转试点的重大意义

我认为国土资源部和安徽省芜湖市以及各试点镇现在所进行的试点意义非常重大。

其一，有利于缓解城乡差别扩大的趋势。

这个试点对于中央十六大所强调的要在2020年全面建设

① 2003年4月16日参加国土资源部在安徽芜湖召开的《农村集体建设用地流转》试点经验交流会上的发言。

小康社会，对于中央现在所提出的关于解决三农问题的思路，对于两会期间国务院把三农工作作为经济工作的重中之重，都有积极意义。温家宝同志最近特别强调，要全面建设小康社会，我们还剩下十八年时间，实现十六大提出的这个大目标的难点、重点都在农村。十六大之所以提出全面建设小康，就是因为三大差别越来越大。其中，第一大差别就是城乡差别。十六大接受了城乡二元结构这个概念，这是前所未有的；写入党代表大会的文件，在历来党中央的文件中是第一次。这说明中央对于城乡二元结构的基本体制矛盾是高度重视的，中央对于这个战略目标面对的主要矛盾定性是清楚的，在今后的发展中，城乡差别必须有所缓解。因此，国土资源部、安徽省芜湖市的试点，首先是和十六大以来中央一系列有战略高度的提法相吻合，是想中央之所想，急农民之所急，确实是有重大意义的；而且，芜湖市的试点又是几年前开始做的，也就是说试点不仅有重大战略意义，而且是超前的，确实体现了和中央保持政治上高度一致，这是值得高度肯定的。

其二，有利于农村工业化和城镇化。

刚才刘守英提到了80年代乡镇企业发展的经验教训，我们在总结改革开放二十五年的历程时，公认80年代是中国经济增长的黄金时期，而且是普遍获利的增长。其中的经验，对于农村来说就是放手发展多种经营，同时放手发展乡镇企业。1986年农研中心发展所作了一个200家乡镇企业调查，总结出的经验表明，之所以能够形成规模的乡镇企业，能够推动农村工业化，其根本原因在于这些企业用地不要钱。80年代刚刚搞乡镇企业的时候，本村的人用本村的地发展本村的工业，解决本村农民的就业和收入，这是内部的资源向资本转化。那

个时候土地管理法还没有出台，因此土地从原来农业的资源状态向第二、三产业的资本状态转化，其中所产生的全部资本收益就都被截留在农村社区了。尽管那时候乡镇企业都是高负债，负债率可能高达70%—80%；因为谁也没有所谓的创办投资，只能拿本村内的资源转化成资本，其实就和现在由镇政府把本镇内的资源转化成资本的做法一样。

其三，有可能促进产业资本向中西部转移。

今天我们汲取80年代农村工业化的经验，能够通过农村、通过乡镇的发展，把农村集体土地使用权盘活，还可能带来另外一个效果，就是使得东部的产业资本向中西部流动。为什么有这个好处呢？就是因为假定下一步能够按照现在的修订土地管理法的意见，强调非公益性建设用地，即工商企业用地，应该完全市场化，那么，我们现在安徽试点镇流转使用的每亩土地是2.8万元—2.9万元，而东部可能是30万，甚至更高，比我们中西部高10倍。如果企业的用地成本比我们高10倍，那些东部企业能不过来吗？

大家昨天去参观的大桥镇精铜加工厂，我特别注意了解这个行业的平均利润是多少。经理说，这个行业的平均利润在5%以下。上个月我在浙江调查，问当地一般产业平均利润多少，他们说6%—7%。也就是说，在充分竞争领域中的工商企业大体上已出现了社会平均利润下降的趋势。在这种情况下，东部完全市场化的一般制造业企业还能不能支付如此高的地价、地租？正因为一般都支付不了，所以才出现东部的地方政府很多都在违规占地，不顾老百姓反对，与企业家共同分享土地增殖收益；结果使得发达地区农民的集体上访难以平息。这也是新时期中央与地方矛盾的一个重要表现。如果真的能够

按照中央意图实现市场化的地价，下一步就会促使东部过密的产业资本向中西部流动。中西部不发达的问题，难以完成资本原始积累的问题，可能会被从东部流人的外来资本解决。

考虑到以上三个方面国家宏观政策的需要，芜湖试点的积极意义应该充分肯定。

二、农村集体建设用地流转的几个问题

有关专家们对试点提出很多理论问题，我只能从实际出发提点讨论意见。

第一个值得讨论的就是，村集体是农村建设用地流转的主体，这和现在农村土地承包法的强化农民土地物权化的法律内涵怎么衔接？我一向认为，不要轻易改动农村土地的所有权关系。这也并不影响流转。因为农民土地承包法指的是耕地承包，而芜湖搞的是农村集体建设用地流转，这是两个根本不同的对象。希望我们的专家们在讨论实际问题的时候，放弃意识形态化的思维方式，放下架子，充分尊重广大基层群众的首创精神。

第二是现在农村集体土地使用权流转是一级市场流转，二级市场还是个新的事物。

根据经验材料，其实各个试点乡镇和村里，与企业之间建立的是一级市场关系，等于允许试点乡镇替代国家来征占土地。而进一步的改革思路则是，政府只应该为纯粹公益性的用地来履行征用手续，其他非公益性的是按市场价格来交易。这种思路将来的前景应该是很清楚的，政府不应该再扮演跟工商企业联手以征地的方式剥夺农民的角色，反而应该站在弱势群

体这一边，考虑如何跟工商企业讨价还价来保护弱势群体，以表现政府善意，这本来就是政府应该做的事情。如果政府继续跟工商企业联手来征用农民土地，这不叫善意政府，而叫恶意政府，或者至少叫政府非善意，这肯定会被社会各界批评。因此，农村集体建设用地进入一级市场本身是善意政府的表现，是一个当代所谓平民政府必须实行的做法。

但二级市场转让怎么做，我们从试点经验总结的材料上还看不出来。二级市场增值收益应该如何分配？现在定的是县、镇、村三级，集体所有者和镇开发者之间共享大致均等的收益。我看目前的收益基本上是倾斜分配给了镇和村两级，比例关系大体上还是合适的。当然存在二级市场转让收益分配是否合理的问题，以及这个收入分配形成一块规模资金以后如何使用的问题。形成规模的资金恰恰是生产力三要素中的龙头要素，是最具有组织作用的要素，怎么使用它才能形成地方金融、促进当地经济的良性发展，这是更值得关注的问题。

第三个值得讨论的问题是政府作用。

从试点单位的经验看，无论是政府还是集体都不再办企业。但是，根据80年代中国经济黄金增长的经验，地方尤其是乡镇，如何盘活土地资产，如何利用土地资产增值收益来发展地方经济，是非常重要的。这次国务院在向两会提交的报告中特别强调了县域经济发展，强调乡镇企业的发展，这说明以往的经验教训已经被汲取。

解决三农问题，或者缓解三农困境，很重要的是要靠农村工业化，靠县以下的乡镇工业化来进行，如何把土地增值收益变成建设资金或者地方工业化的启动资金，如何跨越县域经济的原始积累阶段，这还仍然是个绕不开的基本问题。特别是在

欠发达地区，政府实际上还承担了经济主体的角色，还不可能照搬西方的理论把政府完全变成一个裁判员或者守夜人。尤其是在农村土地资源向资本转化过程中，只有政府权力能够低成本地介入转化过程中，形成增量资本收益，这样才能由政府确定分配比例，使得不同主体合理地占有土地资本化收益，才能使地方低成本地完成资本原始积累进入工业化，县域经济才能发展起来。不过，这样做的前提是政府不腐败，是公正的。

第四个要讨论的问题是，必须强调国土资源部现在已做的试点中的那些土地股份制的安排。我多年来坚持主张：对公益事业建设占地，集体土地应该入股以得到长期稳定的收益；而工商企业用地，农村集体土地应该采用租赁的办法以规避企业经营风险。这里的试点单位也有入股，好像是转出土地的农户全部入股，但似乎村级对自己有多少股权并不清楚。有机会我想再了解一下。

中国的“城镇化”道路与相关制度问题①

一、城市化四题

无论用什么方法对中国的城市化问题进行研究，都至少应该回答四个问题：

其一，中国的城市化是否真的落后？

---

① 早在1985年中央决定放弃对多种农产品的计划控制之后，在决策上就一度引起过应该开通城乡的讨论。由于大多数城市经济部门反对，1986年的中央1号文件中只能提出“允许农民自理口粮进城务工经商”、发展乡镇企业和适当发展小城镇的政策。在80年代的中国经济热点问题中，农民如何进城、农村小城镇如何建设的问题并不引人注目，小城镇也一向没有得到政府财政信贷支持。只是随着90年代中国地方工业化和城市化的高速发展之中各地“开发区热（1992年邓小平南巡谈话之后各地大办开发区导致经济高速增长）”灙占耕地引发出的矛盾愈演愈烈，小城镇建设及其相关的政策问题，才逐渐引起国内外的广泛讨论。

1995年4月，中国国家体改委、中央机构编制委员会、财政部、建设部、农业部、民政部、公安部、统计局、国土局等11个部委联合发布了农村小城镇建设的指导性文件，并于当年11月与世界银行、亚洲开发银行等国际组织在北京召开了《中国小城镇建设高级国际研讨会》。1996年，该11部委又得到联合国开发计划署约180万美元的研究资助，还与各省协商确定了首批57个国家级试点城镇。我分工负责其中的1个分课题，并因此参与了11部委的合作研究和对该项目的协调指导。

一般认为中国城市化滞后于工业化。但即使不计算近年来大约8000万进城打工的农民，根据不同的统计数据来源表现的中国城乡人口比重也差别很大；而且，由于区域差别显著，不同的地方城市化水平也有很大差异，中国东部有些地区“大城市病”严重，已经出现发达国家才有的小城镇加速发展的“逆城市化”趋势，而中西部大多数地区则显然城市化不足。

其二，由于以户籍身份登记表现的中国总体城市化水平大大低于世界平均值，人们一般以此为论据，普遍认为中国城市化滞后。但是，原因是什么？

迄今为止的大多数理论文章，都把城市化不足的原因简单地归于中国改革之前实行了“计划经济体制”，这使得人们不能正确认识中国城市化滞后的原因，以为只要实行市场经济，放开“户口”控制，问题就解决了。也许就是因为这种简单判断，使得政策上至今提不出有针对性的措施。

其三，应该以什么方式加快中国的城市化进程？这就是理论界争论颇多的所谓城市化的道路选择问题。

其四，如果发展小城镇是正确选择，那么应该重点解决什么问题？怎样解决？

由于国内理论界对第一个问题已经形成共识，因此本文重点讨论中国城市化滞后的原因、道路选择，以及小城镇发展首先要解决的问题。

由于长期从事农村政策调查研究，我对于城市化问题的研究从一开始就强调：在中国人口压力大而资源严重短缺的基本国情矛盾制约之下，考虑到其他发展中国家城市化的教训，中国应该率先在县市以下开通城乡，促进农村人口向包括城关镇在内的中心城镇集聚，以“城镇化”推进城市化。但是，农

村城镇化的主要目的并不在于建设一批现代化的城镇，而是通过城镇发展过程中资本的集聚和人口的集中，逐步解决农民、农村、农业这“三农问题”。即：如何在市场经济条件下，进一步改革农村社区和乡镇企业产权制度；通过培育城镇积累功能和自我发展机制，使已经非农就业的、过剩的农村人口进入城镇，从而减轻有限的农地已经超载的农业人口负担，以保证中国农业有可持续发展的必要条件①。

二、中国的城市化为什么滞后于工业化②

中国是一个人多地广、自然资源与自然条件差异性极大、地区发展不平衡的国家。进入21世纪之初，城乡差别的不断加剧是人们关注的焦点问题之一。在向城市化研究的各有关专家学习的过程中，我认为首先应该讨论的第一个问题，就是通过对过去经济发展中城市化不足的原因分析，找到今后推进城市化要解决或者要避免的问题。

一般认为，中国城市化发展水平滞后有三方面的原因：一是资金高度密集的重型工业化发展战略的影响；二是城乡“隔绝”的政策制约；三是单一的国家投资建城的建设方式限制了城市的更快发展。这些观点都对，但仍然不足以解释中国的特殊性问题。因为，1949年新中国建立之初，毛泽东曾经明确认

---

① 关于加快小城镇建设的具体政策分析，可参见温铁军、朱守银著：《地方政府的资本原始积累与土地农转非》，《管理世界》1996年第3期；温铁军：《城市化的陷阱》，《战略与管理》1998年第4期。

② 这段分析摘自温铁军著：《中国农村基本经济制度研究》，中国经济出版社2000年3月第1版。

识到“工业化带动城市化”的规律，而且在中国“一五计划”期间也有表现，1952—1957年的5年间，城市人口增加了3000万。后来中央政府在“城市化”问题的决策上确实有过重大改变。自50年代初到80年代初，中国城市化进展缓慢，甚至出现城市数量的减少，其中小城市由115个减少到105个，小城镇由5400个减少到2900个。我认为，其原因和过程如下：

（一）国家工业化过程中形成的结构偏差及其派生的“资本排斥劳动”

由于1952年中国在工业化之初获得的“启动资本”，来源于苏联在第二次世界大战中形成的大型制造业对中国的转移。其后的工业化进程中采取的也是重工业优先的发展战略，因此必然产生结构性偏差及资本不断增密、不断排斥劳动力的内在机制。下表反映的是在中国的“国家工业化资本积累阶段”就业结构转变滞后于工农业产值结构转变的情况。

1952—1978年中国GNP与就业的结构变化

	GNP部门结构（%）			就业者部门结构（%）			就业结构偏差		
	a	b	c	A	B	C	(a/A－1)	(b/B－1)	(c/C－1)
	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业	农业	工业	服务业
1952	57.7	19.5	22.8	83.5	7.4	9.1	－0.3	1.64	1.51
1957	46.8	28.3	24.9	81.2	9.0	9.8	－0.42	2.14	1.54
1962	48.1	32.8	19.1	82.1	8.0	9.9	－0.41	3.1	0.93
1965	46.2	36.4	17.4	81.6	8.4	10.0	－0.43	3.3	0.74
1972	37.8	44.1	18.1	78.9	11.9	9.2	－0.51	2.71	0.97
1975	37.8	46	16.2	77.2	13.5	9.3	－0.51	2.41	0.74
1978	32.8	49.4	17.8	70.7	17.6	11.7	－0.54	1.81	0.52

资料来源：引自何道峰等著：《就业．增长．现代化》，中国华侨出版公司，1990，16页。

本来中央对于工业化发展应该带动农民进入城市、加快城市化这个规律，是有明确认识的。历史资料表明，毛泽东曾经主张农民进城当工人。他在《论联合政府》中指出：“农民——这是中国工人的前身。将来还要有几千万农民进入城市，进入工厂。如果中国需要建设强大的民族工业，建设很多的近代大城市，就要有一个变农村人口为城市人口的过程。”而且，客观上中国在“一五”时期的经济发展中也实践了他的思想。1952 年，中国人均国民收入约 70 美元，国民收入的近 60% 来自于农业，83.5% 的劳动者从事农业，工业劳动力仅为 7.4%，服务业劳动力为 9.1%，城市人口比重仅为 15%。“一五”是中国工业化发展最快的阶段。其间由于基本建设需要，国家曾经动员 2000 万农村劳动力进城支援城市建设，但由于农村劳动力基数大，所占份额到“一五”期末的 1957 年仅下降 2.3%。

面对这种情况，毛泽东在郑州会议上结合中国的基本国情矛盾做了比较分析并且提出了解决办法：“我国有一个特点，人口有六亿如此之多，耕地只有 16 亿亩如此之少，不采取一些特别办法，国家恐怕搞不好。”“中国农村有五亿多农村人口从事农业生产，每年劳动而吃不饱，这是最不合理的现象。美国农业人口只占 13%，平均每人有两千斤粮食，我们还没有他们多，农村人口要减少怎么办？不要涌入城市，就在农村大办工业，使农民就地成为工人。”由此，中国工业化带动城市化的方式发生根本变化，毛泽东考虑把工业化和城市化的重点转为“公社工业化和农业工厂化”。1958 年 1 月，他在南宁会议上提出地方工业产值要超过农业。会后国家经委据此起草了《关于发展地方工业的意见》，提出：“农业社办的小型工

业，以自产自用为主，如农具的修理，农家肥的加工制造，小量的农产品加工等。”这是第一次提到“社办工业”这一概念。1958年3月毛泽东在成都会议上指出：“他们（苏联）不工农并举，反对大中小并举。我们是大中小结合，基础放在小的上，靠地方，靠小的。”1958年11月，毛泽东提出“促进全国工业化、公社工业化、农业工厂化①。”1959年他进一步分析到：“在社会主义工业化过程中，随着农业机械化的发展，农业人口会减少。如果让减少下来的农业人口，都拥到城市里来，使城市人口过分膨胀，那就不好……有了公社，这个问题就可能得到解决。每个公社将来都要有经济中心，要按照统一计划，大办工业，使农民就地成为工人。公社要有高等学校，培养自己所需要的高级知识分子。做到这些，农村的人口就不会再向城市盲目流动②”，“将来的城市可以不要那么大。要把大城市居民分散到农村去，建立许多小城市。在原子战争的条件下，这样也比较有利③”。

后人对1958年公社化中的大办工业有很多深刻批评，当然都有道理。我们认为，只有把当时毛泽东的上述分析考虑到批评中去，才会更客观。

就在毛泽东改变思路的同一时期，由于1957年“反右运动”、1958年“大跃进”和1960年开始的“三年自然灾害”的影响，城市工业经济增长乏力，国家不得不动员城市青年下乡

---

① 参见毛泽东《对十五年社会主义建设纲要四十条（1958—1972年）初稿的批语和修改》。

② 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话（清样本）》，中华人民共和国国史学会编，1998年1月印，第197页。

③ 同上书第739页。

"支援农业"，其间工业劳动力所占份额从9.4%下降到8.0%和8.4%；在1964年国民经济初步恢复以后才又逐渐回升。

也就是在这种客观形势变化中，中央关于工业化和城市化的指导思想又有了更加不利于农村发展和农民利益的变化。在国民经济恢复时期，为了解决全国人民吃饭这个第一位的难题，中央决定社队一般不办企业："公社管理委员会，今后若干年内，一般不办企业。[①]"同年11月，中共中央、国务院在《关于发展农村副业生产的决定》中明确规定："公社和生产大队一般不办企业，不设专业的副业生产队。"

不过，在国民经济初步恢复以后，农村工副业还是相对有所发展，中央的政策也相应有所调整。1966年毛泽东在"五·七指示"中指出："农民以农为主"，"在有条件的时候，也要由集体办些小工厂"。1975年9月27日，毛泽东看了浙江省周长庚请求中央动员全党和全国各条战线支持社队企业发展的信后，批给邓小平："请考虑，此三件[②]可否印发在京各中央同志。"根据这个意见，中央以文件形式印发至县市以上各级党组织。同年10月11日，《人民日报》发表题为"伟大的光明灿烂的希望"的社论，并全文转载了《河南日报》报道回郭镇公社发展社办企业的文章。这些对于改变文化大革命中搞单一粮食生产的极左路线影响，以及70年代社队企业发展是有一定的积极作用的。

结合以上对决策思路变化的回顾我们认为：农村城市化发展缓慢的根本原因是由于：最初的更加工业化的启动资本主要

---

① 见1962年9月中共中央发布的《农村人民公社工作条例修正草案》。

② 指周长庚的信、华国锋给河南省委的一封信和《河南日报》登载的关于巩县回郭镇公社围绕农业办工业、办好工业促农业的调查报告。

投入重工业，而资本密集型的重工业必然产生“资本排斥劳动”的内在机制，因此，中国在改革之前的中央政府主导的国家工业化进程中，政府投资不断向资本密集的重工业倾斜，工业资本吸收劳动力的能力不断减弱。例如，“一五计划”时期国家投资重工业、轻工业、农业的比重分别为36%、6%、7%。据统计，每亿元投资轻工业可吸收1.8万人就业，而重工业仅能吸收6000人就业。中国就业结构偏差因此不断扩大，城市化水平因此长期停滞不前。总之，在国家工业化的1952年到1977年间，工业净产值占国民收入的份额上升了30个百分点，而工业就业份额只上升10个百分点。就业结构滞后于产业结构的差距十分明显。

（二）城乡分割对立的二元结构形成

集体化时期农村县以下乡镇即为政社合一的人民公社本部所在地，除了执行国家统购统销政策、由政府主办的供销社和粮站之外，几乎没有其他商业单位；甚至连存在于农村几千年的集市贸易也曾经被当作“资本主义尾巴”而禁止。又由于1962年经济调整时期国家规定人民公社内部的非农就业不得超过5%，生产大队以下禁止搞非农产业，因此，农村过剩劳动力不可能向非农转移，农业的劳动生产率也就难以提高。

为保证国家继续推进重结构的工业化必需的资本原始积累，从50年代起，国家颁布了一系列的政策和法令，在户口迁移制度、粮油供应制度、劳动用工制度和社会保障制度等方面，把城市人口和农村人口分割开来。

1. 户籍制度。1958年1月，全国人大常委会第九届一次会议讨论通过《中华人民共和国户口登记条例》。该条例第10条第2款对农村人口进入城市作出了带有约束性的规定：“公

民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”这一规定标志着中国以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度的形成。

2. 粮油供应制度。1953 年以后，随着粮食统购统销政策的实行，中国开始实行粮油计划供应制度。这一制度原则上规定国家只负责城市非农业户口的粮油供应，不负责农业户口的粮油供应。1953 年 11 月，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，其中规定：“在城市，机关、团体、学校、企业等的人员，可通过其组织进行供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买，或暂凭户口簿购买。”1955 年 8 月国务院发布的《市镇粮食定量供应暂行办法》则统一规定了市镇非农业人口一律实施居民口粮分等定量，并按核定的供应数量按户发给市镇居民粮食供应证，居民凭证使用粮票购买口粮的粮食供应办法。与此同时，国家对粮食市场加强了管理。1953 年 11 月，政务院发布《粮食市场管理暂行办法》，其中规定：“所有私营粮商，在粮食实行统购统销后，一律不准私自经营粮食。”“城市和集镇中的粮食交易场所，得视需要，改为国家粮食市场，在当地政府统一领导下，以工商行政部门为主会同粮食部门共同管理之。”“城市居民购得国家计划供应的粮食，如有剩余或不足，或因消费习惯关系，须作粮种间的调换时，可到指定的国家粮店、合作社卖出，或到国家粮食市场进行相互间的调剂。”上述规定基本上排除了农村人口在城市取得口粮的可能性。

3. 城市就业制度。自 50 年代初开始实行的劳动用工制

度，原则上只负责城市非农业人口在城市的就业安置，不允许农村人口进入城市寻找职业。1952年8月政务院发出《关于劳动就业问题的决定》，指出在当时的历史条件下，国家还不可能在短期内吸收整批的农村劳动力到城市就业，因此必须做好农民的说服工作。1957年12月国务院发布《关于各单位从农村中招用临时工的暂行规定》，明确规定城市“各单位一律不得私自从农村中招工和私自录用盲目流入城市的农民。农业社和农村中的机关、团体也不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作。”甚至规定“招用临时工必须尽量在当地城市中招用，不足的时候，才可以从农村中招用。”

4. 社会福利制度。早在1951年2月，政务院就发布了《劳动保险条例》，1953年又进行了修改。该条例详细规定了城市国营企业职工所享有的各项劳保待遇，主要包括职工病伤后的公费医疗待遇、公费修养与疗养待遇，职工退休（职）后的养老金待遇，女职工的产假及独子保健待遇，职工伤残后的救济金待遇以及职工死后的丧葬、抚恤待遇等。条例甚至规定了职工供养的直系亲属享受半费医疗及死亡时的丧葬补助等。国家机关、事业单位工作人员的劳保待遇，国家是以病假、生育、退休、死亡等单项规定的形式逐步完善起来的。至于城市集体企业，大都参照国营企业的办法实行劳保。除上述在业人员享有劳保待遇外，50年代形成的城市社会福利制度还保证了城市人口可享有名目繁多的补贴，在业人口可享有单位近乎无偿提供的住房等。

这些政策虽然大部分在50年代初期就陆续提出了，但是只有利用人民公社这种政社合一的体制，才能强制性地落实。也就是在人民公社时期，国家才实现了最大限度地从农民手中

获取低价农产品，维持限定的城市人口的低工资和低消费水平，以得到更多的剩余价值来实现积累的目标。

总之，国家工业化的推进不仅没能导致就业结构的同步调整和城市化发展，而且为了维持资本密集、排斥劳动的城市大工业，国家又不得不建立一套具体的城市社会保障制度，这就形成了城乡分割的二元结构的基本体制矛盾。

（三）对城乡分割的二元结构这个基本体制矛盾的认识

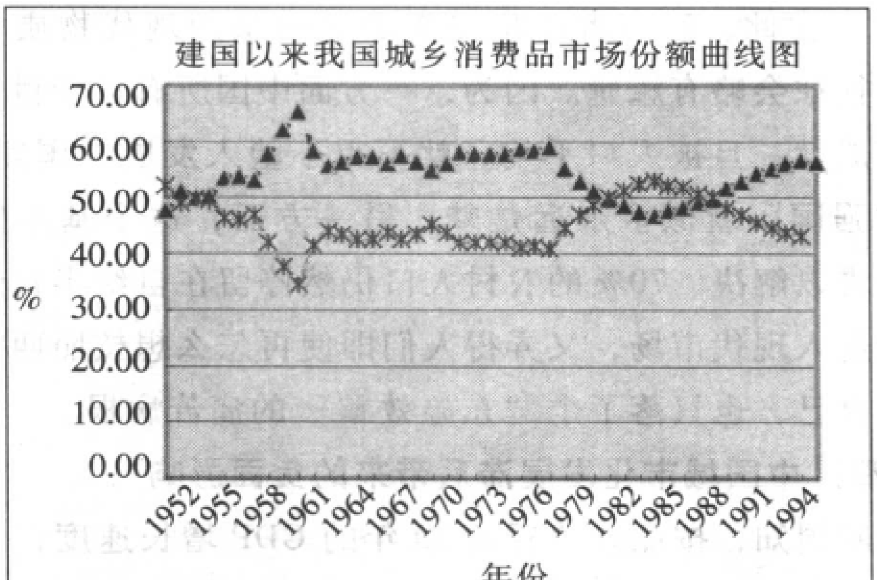
这个基本体制矛盾从根源上分析，应该归因于民族命运使然：既然我们这个人口膨胀、资源短缺的小农经济国家通过“复制翻版”重工业、短期内完成了国家工业化这个特殊历史进程，就得承受这种“重型”偏斜工业化必然伴生的制度“成本”。由此，后来者在享受工业化带来的现代物质生活的同时，往往会略有尴尬。因为，一方面中国所有位于世界前列的经济成就一旦被人口平均，就不得不堕入发展中国家行列，弄得“强国”就似乎永远是梦；另一方面，这个基本体制矛盾至今难以解决、70%的农村人口仍然停留在自给半自给社会而不能进入现代市场，又弄得人们即使再怎么想按照西方的制度改变自己，也只落了个“东施效颦”的痛苦病根。

（四）中国城市化发展滞后带来的负面影响

众所周知，按照改革开放20年的GDP增长速度，中国本来应该处于城市化加速的发展阶段中，但按照国家公布的统计数据，仍然有约70%的人口生活在农村，属于自给自足型的生产和消费。除了现在600多个大中城市之外，全国2800个县、市大部分人口规模不足；还有19000多个建制镇，平均人口规模也不到1万人。对此，国内学者关于城市化发展有很多讨论意见。有研究表明，中国城市化水平滞后带来了一系列矛

盾和问题，严重阻碍了中国的经济和社会发展。

城市化发展的滞后首先带来人口结构、资源占用和收入分配结构上的不合理。到1999年中国城镇人口和乡村人口占全国总人口的比重分别为30.1%和69.9%，而同期城乡居民的年末储蓄存款余额却分别占总量的大约80%和20%。有关研究认为城乡收入差别基尼系数已经超过0.4，农村集体和农户生产性固定资产占有的比例也偏低。其次，中国第一产业占GDP的比重只有18.7%，而第一产业劳动力占总劳动力的比重却仍然高达49.9%；就业结构与产值结构严重不对称。第三，加大了产业重组的难度，限制了第三产业的发展。国际经



说明：本表是根据中国统计年鉴1993、1998、1999的有关数据制作的。城镇市场份额为城镇商品零售额占全社会消费品零售额的比例，农村市场份额为乡村商品零售额扣除农业生产资料后的余额占全社会消费品零售额的比重。

验表明，在城市化水平滞后的前提下，第三产业不可能有正常的发展。第三产业的不发展，极大地削弱了中国产业在其结构推移过程中吸收农业剩余劳动力的能力，使农民的就业领域没有得到充分扩展，从而也使产业结构调整可能带来的增加农民收入、促进整个经济发展的潜力不能充分释放出来。

由上图表可以看出，50 年代中后期，我国农村市场的份额呈现快速下降的趋势；60 年代中期，农村市场才有所恢复，但仍然与城市市场有很大的差距，在 40% 左右徘徊。80 年代以后，农村经济体制的改革，激活了农村经济和农村市场，农村市场份额开始大幅度地提高，并曾经一度超过城镇的份额。但 80 年代中期以后，农村市场份额开始下降。进入 90 年代，下降趋势持续发展。到 1996 年，农村市场份额仅占全国消费品市场的 43% 左右，接近 70 年代中期的水平。无疑，这对农村经济、农村市场的开拓，进而整个国民经济的发展都是极为不利的。

上述问题表明，为促进国民经济和农村经济的进一步发展，加速城市化进程是十分必要的。目前，需要大力推进中国城市化进程还有两个特殊的背景：

第一，近 10 年来农民收入增长减缓，1989—1991 年曾经出现过连续 3 年收入增长幅度下降的现象，到 1997—1999 年又再次出现，其中 1999 年农民收入仅增长 3%—4%，远低于城市 8%—9% 的增长速度。另据测算，如果扣除农户存粮和其他难以兑现的实物收入，大多数农村地区 12 年人均现金收入每年只增加了 7 元。这不仅会直接影响农民生活水平的提高和农户生产投入的增加，而且会对城乡差别的缩小和小康目标

的实现产生不利影响。

第二，尽管政府认识到为了解决就业必须保持较快经济增长速度，并且采取了扩大内需的一系列战略措施，然而由于农民收入增长缓慢、实际购买力低以及对未来的增收预期不良等因素，使农村市场启而不动，连外资都了解中国改变不了“大中国，小市场”的局面。这些问题都突出了中国推进农村城市化进程的迫切性。

三、中国城市化道路的选择

尽管在1982年全国城市规划会议明确提出并实际执行了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城镇”的全面推进城市化的方针，但多年来在学术界对城市化道路的各种讨论观点就一直在进行着。1998年中央提出了“小城镇，大战略”，各种不同意见的讨论反而更热烈了。

（一）主要争论意见归类

如果各种观点简单归类，可以说有“大城市”和“小城镇”两派。如果细分则目前至少有5—6种不同观点，从大到小依次为：一是“大都市圈战略”，源于对日本和拉美国家城市化经验的借鉴；二是“大城市道路”，有关模型分析证明，人口规模在100万到400万之间的城市，其成本收益最合理；三是“优先发展人口低于30万的中小城市”，因为人口少于30万的城市基础设施投入产出比不合理；四是“优先发展县级城关镇”，因为这是农村经济、政治、文化中心，有利于辐射带动周围农村地区发展；五是“小城镇，大战略”，20年的改革开放之中县以下建制镇受旧体制约束最少，发展最快，应

该加强规范引导，而不能抑制。其他的争论主要有“集中型的大中城市与分散型的小城镇”之争，“城关镇与建制镇”之争；另外，还有多元模式的主张等。

经过长期争论，这些不同意见目前已经初步形成三个“共识与分歧”：

一是在城市化滞后的认识上，理论界已经形成共识，但在城市化为什么滞后于工业化的问题上有分歧。

二是在要加快城市化发展的认识上已经形成共识，但在发展什么类型的城市上有分歧。具体说，就是在应该重点发展大城市、中小城市（包括县级城关镇），还是农村小城镇的选择上有分歧。

三是对城市化进程中必须加强体制改革已经形成共识，但怎样改革、以什么为重点等问题上仍然有分歧。

（二）主张发展大城市的意见

大多数认同规模经济的专家认为中国的城市化应走大中城市扩容为主的道路。原因是大中城市的规模效益最好，吸纳农村剩余劳动力的潜力还很大。因各方选择的工作不同，农民进城并不会与下岗职工争饭碗，而且城市经济繁荣发展、充分就业的时期正是“民工潮”的高峰期，农民工大量进城既转移了农村剩余劳动力，又促进了城市的经济发展。因此，不仅大中城市扩容仍有相当潜力，而且小城镇发展存在的制约因素也可以得到适当克服。

他们还认为，小城镇是特殊历史条件下的产物，是在城乡分割体制下产生的。就像分散的乡镇企业一样，小城镇建设也是分散的，难以担当转移几亿农民的重任。发展小城镇不能从根本上解决农村改革与发展的问题，而且过度发展小城镇会得

“农村病”比“城市病”的问题更严重。

（三）反对发展大城市的意见

反对集中型城市化道路的观点认为，在体制方面，由于城乡二元结构没有从根本上破除，城乡之间的生产要素自由流动还面临着许多障碍，而消除这些障碍也需要有一个过程。在现有的大中城市方面，主要的制约是：

其一，随着国有企业改革力度的加大，城市的失业问题正变得日益突出。大量的人口涌入，势必会加剧就业压力，并可能产生严重的社会矛盾；

其二，中国现有的城市在城市管理体制和管理方式、基础设施的建设、社会保障和公用事业的供给等方面还存在着许多的缺陷，在这种条件下扩张现有的城市，将造成城市生存环境的恶化；

其三，发展中国家大城市的盲目扩张，形成了贫民窟和“棚户区”，导致黑社会犯罪等严重的社会问题。中国应从中吸取经验教训，避免犯同样的错误。

因而在现阶段，大中城市还不能成为中国城市化进程的主要依托，发展小城镇才是更为现实的选择。

（四）小城镇的发展优势

有些专家认为，在现阶段，与中国的大中城市相比，小城镇有两个明显的发展优势：

其一，改革以来，尽管中国城市化进程滞后，但近年来小城镇数量扩张明显，在小城镇的建设方面还是积累了许多经验和教训，因势利导发展小城镇应当有一定的基础；其二，由于地缘关系紧密，农民进入小城镇比进入大中城市付出的心理成本要低一些；其三，小城镇的发展可以把城乡两个市场较好、

较快地连接起来，迅速地促进农村二、三产业的发展，由此大量地吸纳农村剩余劳动力，缓解农村人多地少的矛盾，进而促进农业规模效益的提高和农民收入的增长，同时又可以缓解大中城市人口膨胀的压力。

（五）小城镇发展道路的两种选择

一种观点认为应该重点发展县级镇，即通常所说的“城关镇”。原因有四：一是有利于发展主导产业；二是县级政府有较为完善的管理权限；三是县级的规模适度；四是县级政府更关心城关镇的建设，有利于促进城关镇的发展。

另一种观点则反对以发展城关镇为主，原因有三：一是城关镇地价较贵，“门槛”过高；二是县城所在地部门设置健全，收费功能很强，企业的生存与发展空间小，难以促进产业的发展和人口的聚集；三是县级的主要财力用于支持地方国营企业，这将重蹈国企发展的覆辙。

（六）主张多元模式的意见

持此观点的人认为，上述“大小之争”和“城关镇与建制镇之争”根本没有必要，要解决的只是现代化、城镇化的问题，而不是要发展哪一类城镇。中国自改革开放以来，不是人口的城市化，而是地名的城市化。城市数量增加了两倍，城市人口却只增加了10个百分点，而且主要是城市人口的自然增长。

中国人多地广，地域差异性大，商品经济不发达，工业化水平低，不可能采取单一战略模式去解决城市化问题。而应从实际出发，因地制宜向多元化目标逐步推进。具体地说，就是采取“多元化、非均衡、逐渐递推、综合发展”的战略。所谓多元化，就是指目标模式的多样化；非均衡指各期主攻方向不一，各有侧重；逐级递推指实现战略的阶段性；综合发展则

是就效益而言，近期以经济效益为主，兼顾社会效益和生态效益；中期以社会效益为主；远期以生态效益为主。

四、小城镇发展状况

改革开放以来，乡镇企业在1985—1996年期间曾经有过很好的发展条件。农村工业化的发展打破了城乡分割的体制。截至1998年，乡镇企业的增加值已占全国国内生产总值的27.9%。整个乡镇企业吸收劳动力就业达1.25亿，占目前全国城乡非农就业总数的35.7%。其中乡村50%的新增非农就业集中在县城、建制镇和集镇周围，初步形成了约1.7亿的农村小城镇人口（其中标准的城市人口约1亿）。

随着农村工业发展造成的就业结构变化，小城镇有了发展动力。乡镇企业吸纳就业与建制镇增加同步：1983—1986年，中国的乡镇企业每年吸纳1300万劳动力就业，同期每年平均设镇1600个左右，1987—1991年，乡镇企业每年吸纳700万劳动力就业，同期每年平均设镇350个左右。累计80年代小城镇净增加8192个。

这些农村城镇主要依靠民间投资发展。每年小城镇建设方面的农民投资达700亿元—1000亿元，分布在4.5万个乡。用仅占全国基本建设投资4%—6%的资金，形成了相当于全国37%的城镇人口（口径同上），有效地分流了大中城市发展的压力，弥补了国家资金紧张的不足，拓展了城乡商品市场，拉动了城市化需求①。

① 参见谢扬发表在《经济与信息》2000年第4期上的文章。

20年的农村改革已使小城镇建设获得了长足的进展。由于国家统计体系没有专门的小城镇统计指标，因此只能从1997年国务院11个有关部委对全国小城镇建设的抽样调查以及各地反映的情况来看小城镇的发展。

1. 小城镇的发展促进了农村剩余劳动力的转移

抽样调查表明，镇区非农人口占主体地位，就业人口的比例大大高于城市，平均每个调查镇的镇区就业人口占镇区总人口的71.6%，比城市平均就业水平高出23个百分点。

2. 有利于促进经济发展和提高农民收入

抽样调查显示，调查镇平均社会商品零售总额为1580万元，其中生产资料占34%，生活资料占66%，平均每个调查镇镇区有集贸市场4个，年商品贸易成交额达1.9亿元。小城镇镇区的居民收入在农村中具有较高水平，镇区居民人均纯收入为3100多元，比全镇（含农村人口）平均水平高900多元，比全国农村人均纯收入高出近一倍。

3. 小城镇产业的集聚和人口的集中，促进了二、三产业的发展，第三产业已成为小城镇发展的重要组成部分

从抽样调查看，第一产业人口仅占就业总人口的17%，第二产业就业比重为44.4%，第三产业比重占38.6%，说明了城镇人口密集度和二、三产业比重的正相关关系。从镇区企业情况看，平均每个镇有企业950个，其中第三产业680个，占72.2%。随着小城镇社会经济的发展，企业和居民家庭对社会化服务业的需求范围将会越来越广泛，需求强度会越来越高，第三产业在小城镇经济中的比重也将逐步提高。

4. 在小城镇的企业类型中，非国有经济占主导地位

从调查镇企业经济类型来看，集体经济和个体经济占有较

大比重。平均每个调查镇镇区企业的就业人口结构，集体企业占28%，个体企业占25%，国有企业占22%。值得提出的是，非城关镇就业人口的所有制结构中，集体占27.5%，个体占27.8%，国有占16.4%，民营占8%，与全国城市就业人口所有制结构统计中的国有企业占64.9%相比，小城镇就业人口主要被非国有企业吸纳。

5. 建成区人均占有土地面积规模适度

从被调查镇情况看，建成区平均面积为176公顷，占镇域总面积的2.77%。平均人均占地面积为108平方米，与全国城市人均占用土地水平相比（小城市人均占地143平方米；中等城市108平方米；大城市88平方米；特大城市75平方米），小城镇人均占地水平与中等城市持平。建成区布局基本合理，住宅占地最多，占建成区总面积的31.8%，工商业和金融业占24.4%，公共建筑、交通均为8%，市政占地为4.5%。

五、中国农村小城镇发展的主要问题

（一）"两个基本矛盾"与"两个历史阶段"

以乡镇企业发展为主的农村工业化，和以小城镇建设为中心的农村"城市化"问题及其相关政策研究，最近10年来逐渐引起国内外的广泛讨论，而中国小城镇的发展之所以具有其特殊性，主要是由中国"两个基本矛盾"与"两个历史阶段"造成的。

所谓两个基本矛盾，是指"人地关系高度紧张"的基本国情矛盾和"城乡分割的二元结构"的体制矛盾。研究结果

表明：人地关系高度紧张产生了巨量的剩余劳动力和小农村社经济，而城乡分割体制和小农村社经济又使这些巨量剩余劳力被滞留在越来越狭小的土地上，加剧了人地关系的紧张。从而形成了一个恶性循环。

所谓两个历史阶段，是指在改革开放前，以中央政府为主导，在农村通过“统购统销”的流通体制和“人民公社”的组织体制相辅相成的制度体系，获取大量农业剩余，进行国家工业化建设的原始资本积累过程和改革开放后由地方政府主导的地方工业化的资本原始积累阶段。这两个阶段都是工业资本的原始积累，都需要把农民和农村作为提取积累的对象，尽管本质上没有差别，但提取积累的主体分别是中央和地方的不同层次政府，因此出现了前30年大城市得到发展，后20年小城镇（市）大量增加的阶段性特征。

（二）小城镇资本积聚的两个主要来源

改革以后开始的地方工业化阶段与过去有所不同：

一方面是后20年中，家庭承包经营制度为核心农村土地产权制度的变革的推行，农民获得了土地剩余收益的索取权，使得农产品出现了剩余，为农村集市贸易的恢复创造了条件。随着国家统购统销体制的改革，农产品市场的迅速恢复成为现实。

另一方面，对农村非农就业5%限制的取消，农民获得了就业自由，在农村剩余劳力绝对过剩的压力和农业比较利益低下的驱使下，必然要向收益更高的非农产业转移。在城乡分割的经济体制下，就地兴办乡镇企业成为必然的选择。

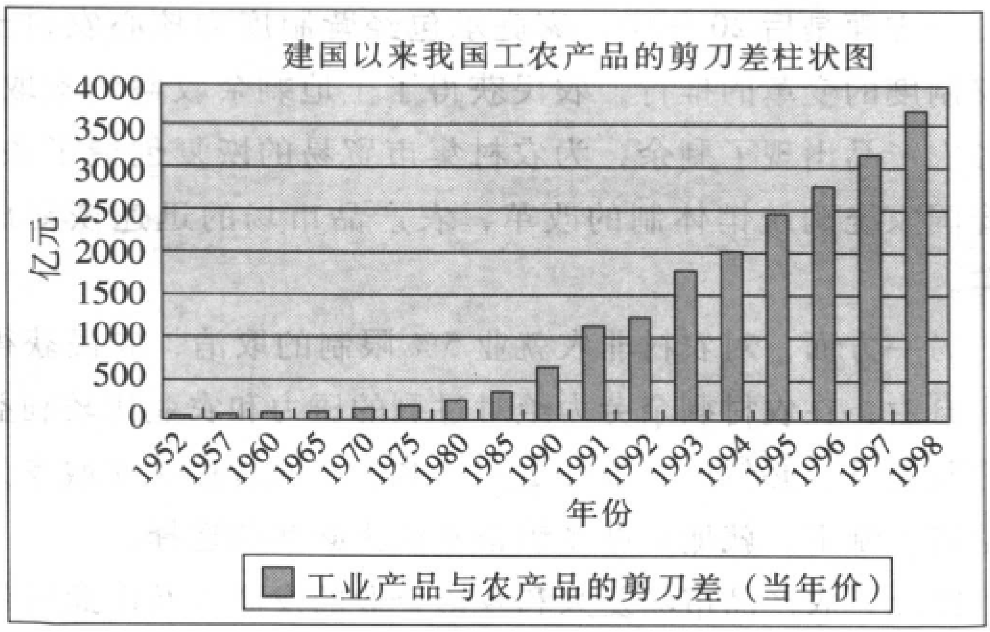
因此，农产品市场复兴和乡镇企业的发展以及由此所带来的农村工业品市场的形成，成为农村小城镇资本积聚的两个主

要来源。

（三）制约小城镇发展的因素

采取城镇化发展战略的决策理由，显然不是理论界讨论的规模效益或者其他经济理性；而是对小城镇在国家没有投资的情况下仍然大量增加的客观情况的认可。所以这个决策是比较符合实际的。但宣布了“小城镇，大战略”，并不意味着小城镇发展就一帆风顺。

其一，80年代末以来在由地方政府主导的“地方工业化”和城市化的高速发展过程中，县以下地方政府利用土地进行资本原始积累，由此引发出政府腐败及其与农民和农村基层组织的一系列矛盾。在中央最近已经明确农民地权30年乃至长期不变的政治承诺影响下，如果不能通过产权制度创新找出政府和农民都愿意接受的办法，土地征占的冲突会愈演愈烈，农村基层的稳定很难维持。



其二，人口与资源关系高度紧张的基本国情矛盾对中国经济发展的制约越来越突出。如果能够通过综合改革打破城乡对立的二元结构、促进农村小城镇发展，加快自给性消费的农业人口转变为市场消费的城镇人口，则尚有可能改变“大中国，小市场”的局面；倘若再延宕下去，中国将很难通过进一步调整经济结构创造的增长，来参与21世纪的国际竞争。

1952年—1998年我国工农产品剪刀差表

单位：亿元

年份	1952	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
金额	24.56	49.32	127.23	122.31	163.02	223.82	300.34	391.80	726.45
年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
金额	968	1251	1718	2189	2671	2826	3144	3591	

资料来源：根据徐志全：《中国工业化非均衡进程与农业政策选择》一书的有关资料和作者的推算数据制作。

（四）对于教训的认识

我们在近年来大量调查研究的过程中认识到：在本世纪末中国城市化加速发展中，一方面地方政府资本原始积累导致城镇建设大规模占地已经不可逆转。目前这种制度软约束条件下的行政控制，实际上不能有效抑制各级政府在财政严重亏损压力下对耕地“农转非（从农业用地转为非农业）”巨额增殖收益的渴求。另一方面，乡镇企业资本增密和以私有化为主的改制中，出现了始料不及的资本排斥劳动、使农业劳动力的非农就业连年下降的问题，同时也并不因为产权清晰而出现原来坐落在乡村的企业向小城镇自然流动集聚。这两个方面的问题都给小城镇发展带来阴影。

而且，我们不得不承认：小城镇尚未起到通过大量吸纳农业人口和促进乡镇企业集中，来缓解人地矛盾，调整产业结构的作用。

地方政府正是利用现行农村集体经济在体制上的弱点，通过土地低价征占，高价出让，最大限度获取土地资本的增殖收益。而同时由于地价过高，农民和企业向小城镇转移的积极性大大降低，小城镇发展由此也陷入两难困境。

六、简单结论

（一）发展小城镇的目的是解决“三农问题”

我们认为：城市化固然重要，但城市化并不是目的。

就中国农村经济可持续发展面临的资源的、制度的环境制约而言，农村以小城镇建设为主的城市化是手段。考虑到其他发展中国家城市化进程导致农业、农村衰败和农民破产的教训，中国提出“小城镇，大战略”，在人口压力大而资源严重短缺的基本国情矛盾制约之下，主要目的是逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系，力争合理地解决农业、农村、农民这“三农问题”。

这需要一系列的改革措施。而区域经济发展本身决定了不同的经济区域有不同的发展模式，需要分类指导：应该进一步改革农村社区土地和乡镇企业产权制度；通过培育城镇积累功能和自我发展机制，使已经非农就业的劳动力和过剩的农村人口进入小城镇，从而减轻有限的农地已经超载的农业人口负担，以保证中国农业有可持续发展的必要条件。

（二）解决与小城镇发展相关的产权问题

第一，乡镇企业的产权改革，应推广农民共有的股份合作制，保持其原有的以社区公共福利和劳动力就业最大化为目标的属性；同时必须对县以下城镇政府占用资产的集体所有制属性，通过清产核资，推行股份合作制，重新予以明确。

第二，农村小城镇的土地制度必须体现农民作为农村财产的所有者的权益，我们认为，对于县以下小城镇建设在内的农村土地资源配置，应在同意规划的前提下，允许农村集体土地以作股等多种方式参与城镇开发，鼓励农民把在农田基本水利建设中创造出来的“地滚地、地换地”等经验用到城镇建设中，分享土地农转非所带来的增殖收益。

（三）重点发展中心镇

由于小城镇近 20 年的发展基本上是数量的扩张而人口规模严重不足，因此应该明确强调发展包括县级城关镇在内的中心镇，一般乡镇则限制发展。这需要各地根据经济区划合并乡镇。15 年来，中国各地事实上已经合并了约一半乡镇，从 1984 年进行“撤社建乡”时的约 9 万个，减少到现在的 4 万多个。如果在 15 年内集中发展 1 万个中心镇，2800 个县市平均每县市 3—5 个，可将未来需要转移的 2 亿农村人口的一半集中在这里。另外，如果小城镇的建成区面积由目前平均每个镇 0.3 平方公里扩大到 1 平方公里，按每平方公里投资 1 亿元计，现有近 2 万个小城镇中有 70% 扩容，则可能需要投资总额 9800 亿元。15 年平均下来，每年就要有 650 亿元，如果计入带动效应，则每年就会有不少于 2000 亿元的投资，每年约可增加 700 万城镇人口的市场消费。新增消费额至少每年可有 360 亿元—400 亿元，相当于农村市场消费额每年增长两个百

分点，这有可能成为拉动经济增长的长期因素。

（四）改革管理体制，理顺建制镇与村自治的关系

城镇化发展应该与村民自治协调，不得违反村民自治的有关法律。

建制镇可以与上级分权，但无论怎样设立机构，其管辖范围应该限制在建成区内，不能干涉有自治权的村，不能靠剥夺农村和农民筹集城镇建设经费。

政府资本原始积累与土地“农转非”①

一、理论框架

本文作者曾经明确提出“两个历史阶段”和“两个基本矛盾”的理论框架，来概括我们面临的问题。所谓“两个历史阶段”，是指改革前完成的中央政府资本原始积累和改革后开始的地方政府资本原始积累。所谓“两个基本矛盾”，则是指“人地关系高度紧张”这一基本国情矛盾和“城乡分割的二元结构”这一基本体制矛盾。

在上述理论框架指导下，本文提出的具体观点如下：

（一）中国农村小城镇建设的首要目标，应是有效地吸纳农业剩余人口，缓和农村“人地关系高度紧张”这一基本国情矛盾对农业发展的制约。

农村改革虽然在一段时间里使农业生产和农民收入获得较大增长，但这并不意味着农业面临的土地资源短缺的矛盾和城乡分割的二元结构体制有了根本性的变化；事实上，农业耕地

① 原文发表在《管理世界》1996年第8期。

仍在不断减少，土地承载的农业人口也在不断增加，到本世纪末仍将有二亿多农业劳动力剩余。以至于中国农业“劳动生产率低，商品率低，积累率低，农民收入低”的不利局面相对城市现代化发展而言会更显严重。因此，当前农村小城镇建设中任何法律的和政策的安排，包括县以下城镇用地政策的安排，都应该有利于农业人口转为非农业人口，缓解农村人地关系高度紧张的基本国情矛盾。

（二）农村改革之初，大多数乡及乡以下基层（1984 年前称为人民公社），并不存在国有资产。人民公社解体过程中产生的乡镇基层政府，其所占有的资产从初始投入上看仍不应是国有。农村城镇建设中非国家投入形成的资产也应定性为农民集体所有。

改革开放之前的国家资本原始积累过程中，中央政府通过高度集中的计划经济体制提取全额农业剩余；但由此而形成的国有资产，却几乎没有投入到农村（政府各部门控制的坐落在农村社区的产业除外），而是全部投入到城市和国营工业。据抽样调查，在农村改革开始的 1978 年，全国人民公社“三级所有”的集体资产总额为 14000 亿元，其中土地资产为 12000 亿元，占 85.7%。到 1994 年，据估计农村社会资产总值已达 90000 亿元，其中价值约 70000 亿元的土地资产虽然分包到户，但作为中央政府反复强调的、必须长期稳定的基本制度，性质上仍是“统分结合，双层经营”的公有制的集体（即农村社区成员共有）财产，既不是私有资产，也不是国有资产。现行土地征用“五统一”的前提只能是中央政府一再坚持的基本制度，因此必须对县以下城镇政府占用资产的集体所有制属性予以明确。

（三）我国土地资源高度稀缺。在市场经济条件下，越是稀缺资源，其价格越高，其所有者交易地位越高。国际上通行的政府行政或法律干预土地问题的原则是使交易成本相应降低，稀缺资源得到保护。而且首先应明确一切法律和制度必须立足于对所有者权益的承认和保障。包括县以下小城镇建设在内的农村土地资源配置，其土地从第一产业向二、三产业转移过程中的增殖收益，主要应返还给农业和农民。否则，必然造成稀缺要素加速流出农业，成为地方政府资本原始积累的重要来源；重演导致农业衰落和小农破产的又一次历史性剥夺。

（四）本文明确城市化不可逆转，地方政府资本原始积累导致城镇建设大规模占地也不可逆转的事实。而且承认目前这种制度软约束条件下的行政控制，实际上不能有效抑制各级地方政府在财政严重亏损压力下，对耕地“农转非”巨额增殖收益的渴求。但是我们同时也要明确决策者的历史责任：长期受制于资源短缺之苦的中国人，必须能够找到一种相对较低成本的制度类型，以便在不可遏制的、新的一轮“圈地运动”中，得以说服地方政府采用某种既对国家、集体、农民三者都有利，又能有效地促进地方城镇化和二三产业发展的新办法。

改革现行土地制度是当务之急。要允许农民把在农田水利基本建设中已经创造出来的“以地换地、以地滚地”，或者“股田制”的办法，用到城镇建设中去。本文介绍的案例说明：这种调整存量资产、加速地方工业化的制度变迁因为不损害任何人的利益而几乎全无痛苦。此类群众中自发产生的，制度成本最低的，切实可行的做法，不仅能降低农村人口的进城

"门槛"，而且可以有效减少农民上访告状。

二、政府资本的原始积累

资本的原始积累，是任何经济类型进入现代化都不可逾越的历史性过程。中国的中央政府在改革前用了大约30年完成了国家资本的原始积累。而县以下各级地方政府，则是在改革后才开始进入资本原始积累阶段。应该认识到，中国的各级政府不仅是政治、行政主体，也是经济主体，有其自身的财产和收益，并且有扩张这种财产收益的明确动机和行为。这是中国从计划经济体制向市场经济体制转轨阶段的历史现象。而当前农村发展小城镇，尤其要对地方政府追求工业化、城市化的资本原始积累特征予以认识，防止地方政府重走改革前30年剥夺农业和农村来进行国家资本原始积累的老路。

在改革开放之前，中国曾经历了从50年代初到70年代末近30年的国家资本原始积累过程。其主要方式是：在国家高度集中的计划经济体制下，全额占有城乡各种资源；全环节控制工业、农业和其他各产业的生产、交换、分配、消费等全部经济过程，从而由中央政府占有城乡劳动者的全部劳动剩余价值，然后通过国家财政的再分配，转化为城市工业资本的原始积累。

30年原始积累过程是中国这个落后农业国进入现代化的特殊历史阶段，中国人民为此付出了沉重的代价。政府在农村通过"统购统销"的流通体制和"人民公社"的组织体制这两个相辅相成、互为依存的制度体系，直接获取除农民基本生存消费之外的全部农业剩余，以保证处于起步阶段的城市工业

稳定获得低价原材料供应和工业劳动力简单再生产的食品供给；而在城市，则是以非商品交换的计划体制的内部分配，通过低工资和消费品的计划配给方式，来获取城市工人劳动的剩余价值，转化为国有工业扩大再生产所需要的投入。正是通过这种高度集中垄断的经济控制方式，保证了中央政府在不到三十年的工业化进程中，多数年份都能形成高达30%—40%的积累率，使中国从50年代初期一个工业产值和城市人口均占15%的典型农业国，在既无外部市场又无外来投资的恶劣的国际环境中发展成为工业产值达70%以上，产业门类齐全，专业分工细致的初步工业化国家。

在国家资本原始积累的过程中，形成了由中央政府各部门直接控制的国有大工业体系，和由地方政府各部门控制的"地方国营"工业体系。企业的层次级别不同，占有资本及其收益的质量即会有明显差别。由此又产生了中央与地方政府之间、条块之间在财产占有及其收益分配上复杂的利益关系。可以认为，在改革前的30年，由市及市以上政府及其各部门占有全部资源和城市工业资本和格局，一方面较大影响和限制了县及县以下（包括大批国营工业"空白县"）地方政府占有资产和收益分配的欲望和能力；另一方面，也造成了广大农村和农民大面积的贫困。

三、地方政府原始积累与城镇化中的土地问题

70年末80年初开始的中国农村改革进程中，中国农民有两个伟大的创造——"大包干"的普遍推行和乡镇企业的异军突起。这两大创造初步解决了中国农民的温饱问题，部分解

决了农业剩余劳力的就业问题。同时，也刺激起地方政府追求地方城镇现代化的欲望。

80 年代中期人民公社解体，在公社一级建立乡（镇）地方政府。同期开始的财政体制改革，也是要解决中央财政的“统收统支”与地方政府追求发展之间的矛盾。当时形成了从中央到乡镇级地方政府各级财政“收支包干、增收分成”的财政体制，一定意义上确立了各级地方政府与中央政府作为不同经济主体之间较为明确的收益分配关系。财政分级承包制的实行，更进一步刺激了地方政府在现代化的目标导向下，按照中央政府进行原始积累的制度经验，追求本地工业化、城市化的欲望。

但是，农村改革的不断深入已经部分地破除了过去中央政府借以从农村提取原始积累的流通体制和组织体制，人民公社解体后新组建的乡镇级地方政府已不可能像改革前中央政府那样直接占有农业剩余来形成自己的积累。其可能做到的，只是占有原人民公社在社一级形成的集体资产，兴办由乡镇本级政府直接控制的“乡镇企业”。这就是地方政府工业化的“启动资本”。

进入 90 年代以来，随着中央和地方国营企业亏损面的不断扩大，各级政府财政状况有所恶化；农民和乡镇企业负担日渐沉重的反映也在不断增加。据农业部和国家统计局调查，全国 1000 家上交利税最高的乡镇企业，资产负债率已达 88.6%，比国营企业还要高！在这种局面之下，地方财政亏损面扩大，尤其是落后地区地方财政赤字严重，致使地方政府工业化、城市化的发展目标更加难以实现。

开辟新的财政收入来源，尽快完成地方政府资本的原始积

累过程，是中央、地方完成财政分权以后，尤其是90年代以来，各地地方政府的重要行为特征。1992年，全国范围内发生的“开发区热”即昭示了地方政府通过农村土地向非农化转移过程中，大量获取土地资本增殖收益，用于地方政府原始积累的实质。在目前中央政府强调加大宏观紧缩力度的政策环境下，一些地方政府又进一步提出“以地生财、以地兴镇”的口号，并做出了相应的政策安排。这也反映了地方政府以占有土地资本化过程中产生的增殖收益作为资本原始积累来源的明确目标。从调查情况看，有些县级地方财政收入的20%—30%来自于土地出让收益。有些典型镇政府预算外收入的80%，来源于土地出让收益。相对而言，这些地方在土地和资金这两大稀缺要素流出农业的同时，农业人口进入城镇的比例随着地价上升而不断下降。

综上所述，本文认为：中国财政体制改革使地方政府得到了工业化与城市化发展的自主权，但失去了中央政府在改革开放之前借以获取原始积累的集中垄断的计划体制。90年代“开发区热”和“以地生财”，都反映了地方政府占有土地资本增值收益作为资本原始积累的行为特征，这有可能或正在加剧稀缺要素流出农业的严峻局面，却并不能实现农业过剩人口向小城镇转移的政策目标。

四、农村小城镇建设中的地价和收益分配

按照《土地法》和有关规定，县以下农村小城镇建设与大中城市一样，农业用地转为非农建设用地，必须由当地县（市）土地管理局代表政府，行使“统一规划、统一征用、统

一开发，统一管理，统一出让”的“五统一”权力，集体土地必须首先征为国有才能进入一级市场。从本文掌握的资料看，多数县（市）在土地资本增值收益的分配上给各乡镇留成的比例为40%—60%，这就使乡镇政府征占农地的利益动机更为明确。

集体所有制的农业用地被征为国有，变成非农用地的过程中，土地资本可呈几倍乃至十几倍增值。据我们调查共有五种地价：一是征地价，即地方政府或由政府支持的公司以国家为名，向农村集体支付的最低补偿费用。二是成本价，即征地价加上地方各级政府收取的各类费用。三是行政划拨价，即政府财政开支的事业单位、公益性建设用地以及部分法权单位，以成本价或低于成本价占有土地；其中，低于成本价出让土地所造成的亏损一般由地方财政负担，但最终还是要转移到社会公众头上。四是协议出让价，即根据实际需要，把成本价再加10%—20%即可成交。五是市场拍卖出让。

据了解，土地法颁布几年来农地减少的趋势并未缓解；而且已经被征占为国有的土地中，市场化有偿出让的土地仍占很低比例。而如果以成本价为100，则农民只得5%—10%；村级集体经济得25%—30%；60%—70%为政府及各部门所得。

由于全国各地的区位特点和经济发展水平差异，地价在其实现过程中所表现的价格水平及其收益在各经济主体（包括地方政府）之间的分配比例，差别是很大的。下面用几个典型案例加以说明：

案例一：广东省南海市（县级市）

广东省1992年前因征占土地引发的农民上访占总发

案数的近一半，此后因逐步推行以土地为中心的“股份合作制”，承认农民地权并允许作价入股，参与二三产业利润分配，矛盾冲突才逐渐平息下来。南海地处广东珠江三角洲商品经济高度发达地区，这里征占土地的价格较有代表性。

1992年，南海市国土局在平洲镇夏北管理区洲表村征地463亩（其中的15%作为村里自留开发），每亩付给征地补偿费2.8万元（这笔费用最终要由用地单位支付）。其中镇里得3000元，占10.7%，管理区即行政村得5000元，占17.9%，自然村级集体经济组织得1.4万元，占50%，社员得6000元，占21.4%。村一级在本村被征占土地上所取得的15%的土地使用权，名义上可以由村级组织自行开发，但除掉不需要支付上述征地费用外，仍要向市、镇两级交纳土地使用业务费，级差地租，使用权出让金，大环境配套费，道路建设基金，耕地占用税，农业任务保险金，口粮差价款，农田水利建设费，垦复金等。这样算下来，大概需每亩再交给政府10万元左右（这些不包括土地开发费用）。

在南海市里水镇，1994—1995年征用集体农地每亩需支付补偿费3万—5万元（这笔直接成本最终是由土地使用者交付）。其中管理区一级得10%；村一级得70%；其余20%由村集体分给农民。征用土地以后，大部分采取招标、协议或拍卖的办法出让土地使用权。土地的实际开发一般由获得土地使用期权的单位自行投资开发。

土地使用者除掉要支付给村一级补偿费用以外，还要向市、镇两级政府交纳各种费用。镇一级收取的费用有：土地使用权出让业务费2000元—3000元/亩，级差地租1万—4万元/亩，大环境配套及道路建设基金1.8万，总计为3万—6.1万元，除掉业务费以外，都进入镇级财政预算外收入。市一级收取的费有：土地使用权出让金1万—2万元/亩，土地使用权出让业务费2000元—3000元/亩，耕地占用税3333元/亩，农业任务保险金3000元/亩，口粮差价款3000元/亩，农田水利建设费1330元/亩，垦复金13330元/亩，总计约为3.6万—4.7万元/亩，其中大部分作为市财政预算外收入。上述费用综合算账，成本价约为每亩10万—15万元，其中市镇两级政府所取费用约占70%。

案例二：山东省威海市（地区级市）

威海地处山东半岛北端，濒临渤海，属农村集体经济高度发达地区。在这种经济类型的区域中（包括苏南、辽东、浙北等）政府收回地权的交易成本最低。

威海市80年代以来农村小城镇已有较大发展，乡（镇）、村企业和农民新村建设原占用农村集体土地并未由政府征为国有或实行“五统一”原则。集体土地从农业向工业转移过程中发生的级差地租，事实上已经转化为通过“以工补农”在农村社区内部进行分配调节的乡村工业利润和农民收入。进入90年代以来，当地政府对此采取了以“转权让利，统一出让”为主的土地政策，重新回收了这部分级差地租。这些政策是：

一、对镇办企业、联合体企业、村办企业（使用本

村的土地除外)、个体企业等新增非农建设用地，采取由市（县）人民政府统一征用、统一出让的方式，经出让获得的土地收益60%返还给镇政府。

二、坐落在小城镇规划区范围内的农村社区若进行旧村改造，村级集体所有的土地也先征为国有后，再出让给村委会用于农民住宅建设；其地租收取标准，可根据拆迁位置适当降低。

三、对乡镇企业已经以土地使用权作价入股建立的中外合资企业、内联企业以及股份制改造企业，将原企业使用的农村集体土地实行“空转”征为国有，(即将原集体所有在名义上更换为国家所有）再出让给原占地企业，并酌情减免地租。

四、对镇办企业转让、出租、抵押存量集体土地使用权，以及破产、兼并、租赁的企业，将原集体土地征为国有，其土地使用权纳入出让轨道；对镇办企业不再转让而继续使用的集体土地使用权，则补交土地使用费；

五、在有条件的镇，对农村居民住宅建设用地，实行将农村宅基地用地指标集中使用，统一征用、出让、建设住宅小区的政策，并在地租上给予优惠。

以上措施使威海市各级政府从农村集体经济中回收了巨额土地资本增殖收益。据威海市国土局统计，全市仅出让给镇以下村级企业的土地即达370万平方米，获出让金总额2.4亿元，地租收益1.1亿元，其中返还给乡镇政府8000万元。

案例三：湖南省浏阳市（县级市）

浏阳市属内陆不发达传统农区，地方工业基础十分薄弱。该市大瑶集镇是个有260多年历史的商品集散地，当地政府在财政十分困难的情况下，采取“以地生财”的办法发展小城镇。自1992年以来，国土局代表市政府在大瑶集镇规划区内统一征用了113.31亩集体土地，出让临街面土地53.97亩，收取出让金1600多万元，平均每亩出让价约为30万元。其中60%左右返还给镇政府。这种办法极大调动了全市各乡镇政府征用土地，有偿出让的积极性，到1995年6月底，已收取出让金4500万元。地方政府“以地生财”使大瑶集镇地价不断提高，从1992年的每平方米平均340元（每亩22.64万元）涨到1994年的857元/平方米，地价上涨了1.52倍。

案例四：安徽省六安市（县级市）

六安市地处安徽省西北部大别山区，经济基础较弱，地方财政长期匮乏。从1992年下半年起，该市开始在农村集镇实行统一征用、出让集体土地，先后在12个乡镇统一征用土地348.42亩，政府支付的征地三项补偿费（征地价）仅为每亩0.8万—1.5万元。出让土地204亩，累计收取出让金1489.7万元；平均出让价约为每亩7.3万元。

在土地增殖收益的分配上，市政府采取对乡镇政府倾斜的政策：一是将收取级差地租的50%返还给乡镇；二是将集镇建设配套费和乡镇管理费列入开发成本，使乡镇政府每开发一条占地20亩左右的商品街，一般可获得10

万元左右的直接收益。

以上分析表明，尽管区域条件和经济发展水平各异，但是各级地方政府作为一种有行政权力的经济主体，在征占及出让土地方面的行为是一致的——尽可能以最低价格征用，以最高价格卖出，最大限度获取土地资本的增殖收益。

应当承认，在与原土地名义所有者——农村集体经济组织的交易中，地方政府为降低交易费用所做的政策设计是精巧的、有效的。原来拥有土地长期使用权、经营权和大部分受益权以及部分处置权的农民，在征地成本价中只得到5%—10%；而付给村集体的25%—30%一般是由村干部掌握使用的。所以，低价征用政策的精巧之处正在于它利用了现行农村集体经济产权关系不清晰的弱点。

五、基层干部群众首创的“以地滚地，以地换地”

我们多年来强调，现行土地制度不仅不能维护农村经济主体的财产权益，而且无力制止滥占农地、引起农民反抗的新圈地运动；确有必要予以修订。实际上农村基层干部群众也已经在丰富的改革实践中，产生出了有重大理论意义的经验。其中最具代表性的是“孙耿创造”。本文具体介绍如下：

（一）基本情况

山东省济阳县孙耿镇地处黄河之阳，下辖45个行政村，3.2万人；耕地面积5.7万亩，人均虽说近2亩，但因盐碱地多，农业生产条件并不算好。1991年前，孙耿还只是黄淮海平原上一个比较贫困的乡镇，是年全镇财政收入仅40.8万元，

人均工农业产值约3000元，农民人均纯收入仅617元。

孙耿本属典型的北方传统农区。但该镇距济南黄河大桥仅10公里，104国道从镇中心贯穿南北，交通十分便利。1992年小平南巡谈话后，孙耿镇党委、政府认识到，在没有其他非农资源的条件下，最大的资源优势就是土地。

这个认识并无特色，有特色的是他们决定不搞民怨沸腾的政府低价强行征占农民土地，而是各村按人口统一调地，地权不变；集中“滚”到镇中心的104国道两侧，建立经济开发区。

农民称1992年秋全镇统一调地为“第二次土改”。1992年5月，孙耿镇召开万人动员大会，详细向群众解释全镇“集地”搞开发的目的、意义。9月初开始调地，到月底1700多亩地全部调到104国道两侧。因为地权不变，利益均沾，调地自始至终，群众没有一人上告或上访，非常顺利。

（二）具体调法

全镇农业人口30700人，人均仅仅拿出0.0555亩土地；从镇最边缘村逐村逐村地滚过来。就像“接力”一样，“地滚地”，“地换地”，最终集中在104国道边。

比如，最边缘甲村按人口把所集的地（假设50亩）传给内里相邻的乙村，乙村把自己所要集的地（假设也是50亩），加上甲村传来的地（50亩）共100亩，再传给下一个与其相邻的内里丙村。就这样，最多滚了7次；村村动地，户户调地，最后形成了1700多亩地的开发区。

各村还在调入和调出土地的同一时期，全面推行了早已被证明是行之有效的农地“两田制”。

土地调好后，各村以土地入股折价形式，成立了全镇农民

集体所有的“济南三利开发有限责任公司”。公司建立后，开发区的集体土地所有权不变，仍归各村所有，这就实际上使各村在开发区内部，有一块可以集中建立乡镇企业、或作其他非农开发利用的土地。这样既能解决村办企业“村村点火，户户冒烟”，过度分散，形不成规模的问题；又能解决水电交通不便，信息不灵和管理混乱的问题。同时，集中开发本身就意味着级差地租会使地皮升值，增加土地从第一产业向二三产业转化之中的增殖收入。

（三）成效

孙耿“集地”搞开发几年来，成效非常显著：带活、增强了孙耿自身的经济造血功能，镇级税收由1991年的40多万元到1995年的8089万元，增长了200多倍。济南的“三株药业”等大企业进入孙耿开发区建厂，带动了当地二、三产业的发展。解决了剩余劳动力的安置问题，已有2000多人在开发区内企业上班，约20%农户因此增加了一份稳定收入。加快了小城镇的建设步伐，1995年该镇被列入山东省小城镇试点单位。

（四）分析

应看到孙耿现象有一定的国际比较意义。因为发展中国家工业化的资本原始积累几乎都要付出沉重的代价。而中国人的这种做法，却显示出制度变迁成本极低。这是中国农村基层干部群众在改革与发展上的又一创造。

孙耿成功的操作经验是：

1. 全镇每一个农业人口都拿出一块地，并且一样多，这就体现出一个公共选择的原则，就是“一致性”。

2. 每个人集出的地数量很少，仅占人均土地的约二十分

之一，虽然土地自古以来是农民的命根子，但对人均占有土地近2亩的孙耿人来讲，拿出0.0555亩并不影响群众生活，个人利益损失很少，集体利益却可以产生很大的增量。

3. 实行家庭承包责任制以来，特别是最近几年，随着人口不断增加和产业结构的不断调整，农村土地已经过多次调整，基本上是3年左右调一次，干部群众都有了一定的献地经验。在集地过程中全面推行农地“两田制”，这就与宏观政策变化有机地结合起来，也使孙耿集地这个特殊的制度安排具有表面上的普遍性，所以人人都能接受。

4. 孙耿镇村两级党政干部出于公心，协调能力强。而且并没有为“集地”增加新的开支。从理论上看，这是依托传统组织制度资源嫁接现代化的最好例证，因为交易费用趋零。

（五）“集地滚地”的意义

1. 在农村工业化、城镇化占用土地这个最易于剥夺农民的环节上，有效地维护了农民和村集体利益，也保护了党和政府的形象。由于农民的财产权益不受影响，土地集体所有的权属关系没有改变，致使调地自始至终没有发生矛盾和冲突，没有一个农民因此而上告上访。

2. 避免了传统农区工业化初期“村村点火”，有悖于国情的制度成本。有利于乡镇二、三产业一开始就呈现出规模化，团地化发展势头。

3. 加快了小城镇建设的步伐。

（六）简单结论

“集地滚地”的方法成功地证明，从传统经济向现代经济过渡，政府完全能够以最低的费用与农民进行土地交易；在启动地方现代化所必须的“地方工商业”经济之初，短时间、

无痛苦地完成工商业资本的原始积累。

关键看政府的制度选择。

如果站在国家宏观决策的立场上考虑问题，那么本文更为关心的应是现行土地制度总的制度成本。这将在下一章讨论。

六、制度成本分析

（一）基本国情矛盾与农业面临的资源紧约束均未能有效缓解

从统计年鉴上可信手拈来的数据反映出这样一个基本事实：中国农业做为国民经济基础产业的地位，因其面临的基本国情矛盾——人地关系高度紧张——不仅并未得到有效缓解反而在加剧，而不断弱化。

1988 年到 1994 年农村人口增加了 3184 万，同期耕地总面积减少了 1222.65 万亩，年均减少 203.78 万亩。1994 年农村人均耕地面积仅 1.66 亩，下降了 0.08 亩。若从 1992 年兴起"开发区热"之后计算，则年均减少 373.3 万亩；后 3 年（1991—1994）比前 3 年（1988—1991）耕地减少的平均幅度增加了 9.95 倍。

农村小城镇建设的最主要的政策目标，应是加快农业过剩人口向县以下城镇转移，进而缓解耕地所承载的农业人口压力，促进农业规模经营，提高农业的劳动生产率和商品率，以保证农业在市场经济的竞争条件下不致衰败破产。

1988—1994 年农村总劳力增长了 11.45%，这基本上与人口增长比例同步。但随着耕地大幅度减少，农业面临的资源紧约束问题日趋严重，农村劳力已经大量向非农业转移，农村非

农就业劳力已占总劳力的26.79%。但从表2数据看，滞留在农村的非农就业劳力增长了38.94%；而能够正式转入城镇就业的劳力占整个非农就业劳力的比例，不仅一直就非常低，而且从1988年的1.82%，下降为1994年的1.63%。农村劳动力非农就业后，如果户口进不了城，其农业承包地退掉的比例极小，这就无法改变人地关系紧张状况。据对广东省外来民工的293份有效问卷调查显示，只有2家退掉家乡的承包地（另有两家的承包地被征用）。

表2　1989—1994年国家基建占地与农民进城就业对比

单位：万亩、万人

项目／年度	当年国家基建占地（A）	当年城镇新增就业中来自农村的劳动力（B）	B/A
1989	105.15	120.00	1.14
1990	99.45	118.00	1.19
1991	107.85	140.00	1.30
1992	197.55	160.00	0.81
1993	241.50	185.00	0.77
1994	198.90	195.00	0.98
1989—1991	312.45	378.00	1.21
1992—1994	637.95	540.00	0.85

数据反映出，国家占地与农民进城的比例近3年下降了30%；1989—1991年是1.21，此后1992—1994年仅为0.85。这只能使我们认为：现行政策有利于农村最稀缺要素——土地流入城市，而使最过剩要素——劳动力大量滞留在农村。从国

家宏观决策的高度看，现行土地制度的成本是：人地关系高度紧张这个基本国情矛盾更趋严重。

（二）城镇人口不规模和农村工业分散化

上面的案例，揭示了县以下地方政府以占有土地收益为资本原始积累来源的实质和行为方式。下面表将说明地方政府与农村集体在土地征占问题上的矛盾怎样导致既滥占耕地，又不能有效促进乡镇企业集中；从而使宏观制度成本不断加大的。

从非农占地表可以初步看到1988年以来国家和乡村占地面积都呈先降后升，上升都是从1991年开始；而农民占地6年来一直是平稳下降的趋势。我们以1991年为中点，分别做前3年和后3年的计算，可得出下面的非农占地结构统计表：

非农占地结构表

（单位：千公顷）

	国家基建占地	乡村占地	农民占地
1988—1991年	208.3	98.3	84.2
1992—1994年	425.3	230.3	81.0
增加值	217.0	132.0	-3.2

考察中国经济的周期性波动，可知1989—1991年为滞胀及萧条阶段，而1992年以后则是复苏高涨阶段。那么，1992年以后3年国家占地增长了1.04倍；乡村占地增长了1.34倍，由此可见土地资本增值收益在经济高涨期的贡献份额。

如果全国的统计数据不足以做结构性分析，我们再以广

东南海市里水镇的统计数据做进一步分析（见下表）。与全国的统计数据有所不同的是，国家占地多为公益事业和道路桥梁水电设施用地；乡镇占地才反映地方政府所属企业占地或房地产业占地。而村一级，在广东称为管理区，是镇政府的派出机构，既有政府行政职能又有村级集体的经济职能，村级占地反映村集体所有制企业占地和商住小区的房地产占地。

广东南海市里水镇非农占地结构表

单位：亩

	国家占地	乡镇占地	村占地	农民占地
1989—1991 年	247.0	171.0	52.0	68.0
1992—1994 年	225.0	1346.0	2758.0	144.9
增加值	-22.0	1175.0	2706.0	76.9

虽然这只是一个镇的个案调查，但结果仍是十分令人震动的，乡镇占地增长了 6.87 倍；村占地增长了 51.0 倍；农民占地仅增长了 13%，而国家占地则是下降的。

我们在近几年对广东的调查中了解到，广东农村经济总量中乡镇级集体经济占 30%—40%。这部分资产和收益已基本上转化为乡镇地方政府所有，实际上已不再具有农村社区集体所有的性质。在村以下推行以土地为中心的社区股份合作制的过程中，这部分原属农民的集体资产，既可看做是一种农村社区为保住村以下资产以股份形式体现的产权不受侵犯，而向地方政府支付的制度费用，也可认为是地方政府资本原始积累的主要来源。

但是还应该认识到，任何带有行政权力的经济主体，倘若没有切实可行的刚性制度约束，都不会自觉地扼制以行政权力扩张和维护经济利益的欲望和行为。很多地方政府和有行政职能的村（管理区），都在尽其所能占有土地资本及其增值收益。政府可以用国家名义为自己或其所属企业强行低价征占农村土地，先在成本价上占有70%的收益，再高价转让获取暴利；致使农村乡镇以下企业和非农劳力难以支付进镇办厂经商或居住的高地价而不得不留在村以下社区，并进一步在村以下社区占用耕地，兴办乡村企业。里水镇尽管农村非农就业已达56.42%，但都进不了城。该镇农业人口1989年为76.7%，1994年反而增加了，达到77.39%。这与耕地大幅减少形成极大反差。

正是由于进不了城镇，有开发条件的村则在社区范围内尽可能把用于保证基本口粮供给需要的农田之外所有土地都转化为工业和商住用地。本文案例中提到的洲表村，原有1540亩土地，已被政府征占调用了1100多亩。村集体于是规划了本村200亩开发区，20亩商住区；现余400多亩土地中规划为基本农田保护区的仅80亩。此外，南海市罗村镇下柏管理区为防止农村土地被强行征占而较早推行社区股份合作制，早在1992年既已将全村4600多亩土地中的50%用于工业开发，16.3%用于商住区。其实质也在于把土地资本增殖收益截留在社区以内。

地方政府和农村社区集体在土地问题上的矛盾中很难做是非判断，但这毕竟直接造成了各类经济主体掠夺式地占用土地：不仅使农村耕地面积锐减，而且加剧了农村工业分散布局，城镇形不成规模经济的老问题。有关研究报告指出，中国

2079万家乡镇企业中，分布在村以下的1990家，占92%；进人县城的仅为1%；集中到建制镇和集镇的不过7%。显然这种制度成本对于中国这样一个人多地少且城市化严重不足的发展中国家而言，实在已不能继续承受。

（三）政策建议

综上所述，我们认为农村小城镇建设中的用地制度只能以尽快转移农业过剩人口为主要政策目标，必须下决心降低农民进城“门槛”。

但是，由于现行体制条件下制度约束软化是众所周知的事实，我们很难设想以某种凭借行政系统操作的制度设计，来解决县以下地方政府以占有土地资本增值收益作为原始积累之源的普遍性问题。因此，现实的考虑也许是“两害相权取其轻”——即使本文提出“县以下城镇建设用地制度应与大中城市在目标和方法上相区别”的政策建议也会造成必要的制度成本，但也许损失会小得多。具体建议如下：

1. 重申中央政府10年前即已强调过的“允许并鼓励农民携带生产要素进城务工经商”。这里的“生产要素”不应把土地排除在外。农村企业和农民可以“以地换地，以地滚地”进城；换出或滚出的农地应实行规模经营。应进一步制定优惠政策帮助农民转换身份进入县以下小城镇。

2. 承认县以下非国家投资形成的乡镇政府资产及所属企业财产，是在对原人民公社集体所有制资产（包括土地资产）继承的基础上发展起来的；其终极所有权应归乡镇范围内全体农民劳动者共同拥有。

3. 明确县以下小城镇的经济成分应以农村集体所有制的公有制经济为主，其他包括国有经济在内的多种经济成

分并存。除国防和公共事业外一律不再实行政府强制征占土地。

4. 农村集体土地在严格统一规划的条件下，可直接用于小城镇建设开发，凡符合规划要求的一律免征任何税费；其增值收益必须用于城镇建设投入，但投资受益权仍应归原集体土地所有者。

我们是怎样失去迁徙自由的[①]

一、背景分析：对改革及其前景不该寄太高希望

（一）对改革的规律性认识

人们大概都知道，在改革前近三十年的国家工业化初期阶段，城市人口享受从出生到死亡的各种保障制度，是靠国家财政补贴维护的。但很少有人认识到，这种对城市人群提供保障的制度，一方面能够让国家以“许诺未来”而低成本地换取劳动者的几乎全部剩余、仅用了不到30年就高速地完成了资本原始积累；另一方面，相对于占人口80%、不能分享工业化收益却只能提供积累的农民而言，又能够有效地把以国有企事业单位职工为主体的城市人口在这个特殊的阶段内变成对社会起稳定作用的“中产阶级”。客观地说，当年政府提供的尽管是最低水平的保障，但它确实维护了社会相对

① 在天则经济研究所于2002年2月28日召开的《把迁徙自由重新写入宪法》研讨会上，我作的发言，主要是对形成城乡分割的二元体制的制度变迁过程作了回顾，对当前的问题提出了不同于一般理论研究的看法。应该强调的是，其中关于迁徙自由的看法并不是主要内容。记者刘萍根据录音做了整理。

安定团结。

由于国家在“五五”和“六五”计划期间基本完成了工业化所必需的原始积累，于是就必然会出现改革：一方面必然进入国际市场实现大规模交换，并且按照市场规律调整经济结构；这就是中国70年代提出“引进外资”、80年代提出“市场取向”、90年代提出“市场经济”改革的客观背景。另一方面，代表产业自身发展要求的部门或集团也必然会对原来制度框架内部不能实现其利益要求的内容进行重构；这就是我们先后出现“财政甩包袱”、“金融资本异化于产业资本”，以及“行业垄断”加强、贫富分化加剧等各种变化的原因。随之，当然会导致产业结构改变和社会制度的重构。

（二）为什么不能对改革寄予太高的希望

对上述规律的认识所得出的结论很简单：我们对这个改革的阶段及其前景不应该寄希望太高。因为：

其一，以“许诺未来”换取剩余，只可以在特定政治条件下才会有效；今天无论再怎样许诺，我们也根本不可能像发达国家那样建立过高成本的“现代社会保障制度”；由于原有的由财政负责的城市保障体制已经解体，因此，如果不重新调整实际上已经被少数既得利益集团占有的“国有资产”的产权结构，则既不能使财政形势根本改变，也不可能长期维持社保开支。甚至由于垄断利益集团不愿意为实现“保稳定”这个大局作出让步，而社会弱势群体又没有条件形成压力，因此很可能使得决策者即使面临严重经济困境，也难以作出调整“存量”的改革选择。

其二，近期尤其值得重视的是，如果我们也像某些发展中国家那样偏重加工贸易型的“出口外向型”经济，允许泡

沫化的金融资本“自由流动”，则无异于在国内资本尚不强大的情况下，就让庞大的国际资本分享本来被国家垄断资本独占的“货币化”利益，这不仅会导致以“资源资本化”为实质的经济增长的收益大量流出；不仅会在劳动力过剩和自由市场的作用下，必然造成劳工价格不断下降并引发社会问题；不仅会进一步加剧区域差别——而且，国际大资本左右国内决策这种最让国人难堪的情况也会由暗转明，其社会后果自然不言而喻。

（三）主要障碍何在

我们讨论的“迁徙自由”问题，与上述背景分析高度相关。现在的政策研究人员应该看到，那些能够参与资本收益分享的发达地区，可能成为把“自由迁徙权利”重新写入宪法的主要障碍。其实，现在发达地区的政府制定的社保政策，在国家不承担“全国统筹”义务的条件下，必然是有利于本地利益集团的。

因此，即使把迁徙自由写入宪法，在没有宪法法、尚且没有违宪罪的判例的情况下，已经成形的、不利于外来打工者的地方政策也将难以改变。

二、历史辨析：“我们也有两只手，不在城里吃闲饭”

对过去的问题，今天的人们很容易用所谓“这是计划经济造成的”一言以蔽之。但如果我们都承认经济发展是有规律的，经济规律是不可以逆转的，那就必须把当年的经济发展及其遇到的问题作为背景。其实，恰恰是50年代末期的经济

危机，才导致了“自由迁徙”从宪法中被取消。

（一）城乡二元结构形成的三个原因

众所周知，随着1958年人民公社的建立，中国形成了城乡分割二元体制，人口的自由迁徙也就随之从1954年的宪法中被取消。人们一般以为这是计划经济使然，但这其实是由当时的经济危机所造成的。

在1952至1957年的“一五”计划时期内，大约有2000多万农民工已经自由流动进入城市。但从1959开始到1960年，大概用两年左右的时间，又从城里迁出2000万人。其中至少与三个原因高度相关：

其一，是1956年“苏共20大”赫鲁晓夫作了彻底否定斯大林主义的“秘密报告”。其实，苏联在完成第六个五年计划以后形成了社会化大生产，必然要求纳入国际分工，因此有所谓“苏共20大”及其后的国家战略全面转变。而中国正在“一五计划”代表的工业化资本原始积累阶段，实在不可能跟上苏联的发展战略调整。于是中苏交恶，苏联随即停止对中国工业化的后续投资，而此时中国自身的工业刚刚起步，尚不足以形成自主扩大再生产的能力。

其二，由于1952年以后中国转变1949年确立的“新民主主义”国家战略，采取了“国家资本主义”模式加快工业化进程，而且当年的财政体制是“统收统支”，全部工业投资出自政府，因此，苏联停止援助后，中国政府财政赤字随即大规模增加，1958到1960连续三年财政赤字累积约270亿（当时的财政总规模不到600个亿）。高额财政赤字当然就导致政府基本丧失了扩大再生产能力，第二个五年计划不得不暂时中辍。没有新增扩大再生产就没有新增就业。于

是，从财政赤字大规模发生以后，1959年政府就开始把已经进城的人向外迁移。同时期1958年人民公社建立。政府在公社一级建立财政和农业银行机构以全额提取农业剩余，并且形成了城乡分割的二元体制结构来保证这种内向型的资本积累。

其三，由于朝鲜战争及其后的地缘政治环境，中国“一五”时期所建立的基本是军重工业为主的国家工业体系。重工业有一种内生的“资本排斥劳动”的机制。亦即，发展重工业就必然导致就业下降的结果，在没有新增投资的条件下，客观的趋势是城市连自己新增的就业问题都不能解决，都不得不向外排斥。

（二）经济危机与三次“上山下乡”运动

从1960年起，城市人口“上山下乡”这种运动现象一直延续。也就是说，每当城市的人口增加到一定的量，而城市经济又进入危机和萧条阶段，不能吸纳这些新增人口就业的时候，就会有一次城市人口向农村的迁移。

就这样，实际上我国的经济确实不可能随着工业发展来带动农民的非农就业，而是城市必然要向外排挤过剩人口。在文化大革命当中、尤其到70年代末期经济完全不能正常发展的时候，政府不得不发动、动员、甚至强迫城市不能安排就业的人都下乡谋生。当时知识青年都会背诵的语录是“我们也有两只手，不在城里吃闲饭”，那确实是大实话。

这个逆向的迁移过程表明，在第一次财政赤字导致国家工业化出现危机以后，每当财政缺乏扩大再生产投资能力的时候，就会有一次上山下乡运动——从1958年开始先后进行了三次，都和经济危机本身有直接的关系。

清华大学的秦晖教授曾说，“中国过去根本就没有搞过计划经济，其实应该称为命令经济”。他把计划经济重新解释了一下，我想这可能是重新认识过去问题的一个方式。我们对过去很难一言以蔽之，至少不能简单地把过去的问题归结为都是计划经济造成的。

我们是怎样重新得到迁徙自由的[①]

人们大多知道2000年的重大政策改变之一，是中央政府宣布从10月1日起“县以下放开户口限制”。随之，有些沿海省份进一步允许省内人口自由迁徙；有的省如河北，甚至连省会城市都允许农村流动人口按照居住地和职业转变身份进城。亦即，我们已经得到迁徙自由了。只不过，该项本来应该引起农民欢呼的政策自实行以来，据很多地方反映，城市户口实际上很少有人问津。为什么？进城农民不是都愿意转变身份的吗？

面对这种现实，建议我们的经济理论界进一步思考，在这黄钟毁弃，瓦釜雷鸣的近10年里有哪些认识误区。

一、80年代的“离土不离乡”

如果认真地、客观地看改革开放24年以来政策演进过程，可能有助于我们深入认识人口迁移的问题。

---

① 此文与《我们是怎样失去迁徙自由的》是上下篇。因为原文比较长，故在发表时分为两部分。

（一）理论界的误区

乡镇企业在80年代中期大发展的时候，政府的应对政策是强调“离土不离乡，进厂不进城”。当时很多人对这样的政策和乡镇企业的分散布局就提出了强烈批评，要求乡镇企业集中；于是各地大搞各种“开发区”，严重剥夺了本来就归农民所有的土地增值收益；再后来，人们则照搬国外理论规范，强调建立“现代企业制度”，非把私有化改制生搬硬套到本来就与意识形态和公有制风马牛不相及的乡镇企业上，其实是从根本制度上限制了农民作为真实投资主体分享农村工业化资本收益的机会。

搞到今天，农民真苦、农村真穷，农业真危险成为三农问题的写照，理论界突然找不到屁股来打。不知道他们是否愿意在批判决策失误的时候把自己的错误也捎带上？

之所以出现这些误区，在于很少有人下到基层，实事求是地分析当时的客观情况。

（二）80年代为什么强调“离土不离乡”

当1984年卖粮难发生以后，1985年农民自发地减少了7000万亩的种粮面积，大规模上了经济作物，同时乡镇企业“异军突起”，导致农村经济结构重大调整。这时，农副产品的充足供应，本身就推进了农村经济市场化和农民进入城市的要求。于是，在1985—1986年的政策讨论中，就已经提出了进一步发展乡镇企业和开通城乡的建议。但最终还是强调乡镇企业“离土不离乡”，农民“进厂不进城”。杜老[1]曾经讲过，

① 杜老即杜润生，80年代曾经先后担任国家农业委员会副主任、中共中央农村政策研究室主任，主持过5个“一号文件”的起草。

当时的中央农研室提出了允许农民进城的建议，尽管领导也同意考虑，但几乎受到所有城市部门的反对，最后只在 1986 年的“一号文件”中写进去一句加了限制条件的话：“允许农民自理口粮进城务工经商”。

因为，那个时候城里确实是用财政补贴维持城市人口的全部社会保障，城里人“生老病死有依靠”，使得城市人群基本构成了能够稳定社会的“中产阶级”，因此，社会上的刑事发案率也非常低，任何人都怕犯“错误”，因为他的全套保障都在单位，而当时单位的收支又几乎全部由国家财政负责。客观地说，尽管政府维持的只是低水平的保障，但仍然基本能够保证社会安定。

而乡镇企业在创办期间根本离不开农村，其制度本来就不应该同于一般的城市中小企业。因为，当时的基本原材料和主要工业品完全在国家计划控制下，除了依托农村资源开发的之外，乡镇企业只能以土地和劳动力换取那些被纳入计划分配体系的城市企业转移的初加工或粗加工；无论后来怎样发展，其资本积累也只能来源于土地和当地资源的资本化，以及劳动力的剩余价值。

二、90 年代的人口大规模流动

（一）为什么打工潮起于 1992 年

1992 年以后中国突然出现前所未有的打工潮，当年就有大约 4000 多万农民工流入沿海和城市去打工。此后外出打工农民越来越多，1993—1994 年增加到 6000 万，到 1995—1996 年曾经达到约 8000 万。这主要是因为，1989—1991 年农产品的全

面卖难，导致了1992年的粮食市场几乎全面放开，农民进城既没有必要带“粮票”，也不必再“自理口粮”。因此，只要有城乡之间的收入差别，当然就有农村人口向城市的流动。

首先看需求变化：1992年邓南巡以后，中国经济进入高涨，对劳动力的需求特别是对粗工的需求大幅度增加。1992年经济高涨是以沿海开发区建设为主要动力的，而开发区建设要求“三通一平”，“七通一平”，需要大量粗工去挖土方、盖楼房，修马路，修建电力、电信和给排水的各种渠道。这种客观变化形成了对劳动力的市场需求，带动了劳动力大规模的流动，同时也引起了各地政府的政策调整。

此外，打工潮和90年代初期第二次出现农产品卖难有很大的关系。1984年卖粮难引起80年代中期农业结构调整，农产品全面增加，又导致80年代国民经济出现“黄金增长”。同期的“价格闯关”改革，造成在物资相对“短缺”条件下的物价大幅度上涨，政府随即实行“宏观紧缩”、导致城市需求下降，于是，农、林、牧、副、渔等大宗的农产品在90年代初普遍卖难。据当时中国社科院农村所的统计，1991年十几种主要农产品需求弹性大于1的只有一、两种，其他大部分都在1以下。在那种情况下，其实恰恰是农产品的充分供应和食品价格下降，把城市财政补贴的食品保障的体系打破了。到1992年年初的时候，全国大概只有二十几个县的粮食没放开，猪肉、粮食、油料、棉花等等大宗农产品基本放开了，副食品随之也放开了，粮票和各种票证都逐渐取消了。没有了粮食和副食品票证供应的这个限制条件，1986年一号文件写的那个“允许农民自理口粮进城务工经商”政策也就没有意义了。

可见，一方面是没有口粮限制，没有副食品供应的限制

了；另一方面是农民在农产品卖难的情况下不得不追求非农收入，这才有了农民外出打工导致的大规模流动。因此，是宏观条件的变化导致了劳动力自发地市场化这种制度改变。

（二）加速城市化和允许农民自由迁徙的政策为什么提出后又暂停

农民流动的事实，一度推动1993年开始的户口制度思想的重大改变，那时在政策讨论中就提出不搞身份限制。到1994年公安部的户籍制度改革文件草稿已经写出来了，其基本精神就是改变管理原则，按照职业和居住地来建立户籍管理制度。但为什么那时没有最终变成政府的文件？是因为1994年以后宏观环境变化。

由于1994—1995年再次发生通胀，到1996年的物价指数高达约24%，并且1995—1997年期间政府再次采用传统手段进行了宏观“治理整顿”，本来已经起草户籍制度改革的文件暂时搁置，自由迁徙才重新成为问题。

具体情况是，1994年底这个文件的草稿出来以后，在征求各部委和各地意见的时候又出现难以协调的现实问题：

第一，大城市显然不能完全放开。当时有些大都市为了应对这个文件甚至提出户口迁移要几十万元，而且近郊、远郊、城区的户口分别差多少万元。这个费用大致等于每个市民享受的公共物品和政府补贴的总额（后来，世界银行曾经测算出城乡差别的修正系数为0.7—0.72）。其他不同规模的城市有不同的“卖户口”价格，各地应对性的地方收费政策已纷纷出台了。对这类差别很大的地方政策是否应该承认，如果承认又该怎样规范？

第二，农民进入城市是否必须放弃在农村的土地权益？理

论上是不能在城乡都占有生产资料，事实上却是农民的承包土地只是“最低生活保障”。如果农民进城退了土地，是否能够在城市享受政府提供的社保？要让社保覆盖进城农民得增加多少开支？

第三，随着流动人口的增加出现了新问题：逐年增加的社会犯罪中，流动人口犯罪的比重相当大，从 1994 年的统计材料看，70% 的新增刑事犯罪来源于流动人口犯罪。因此，应该搞“小城镇、大战略”，还是应该向其他发展中国家那样允许流动人口自由地向大城市集中？

（三）90 年代的问题和 80 年代的问题不一样

首先是宏观制度有重大改变：从 1994 年开始提出分税制改革以后，各个地方都有自己明确的财政自主权以及对不同税种的征收和分成权利。这和过去 1983 年提出的财政分级承包有重大差别。1994 年人们讨论分税制改革到底意味着什么，当时就指出：各地特别是东、中、西部各个地方的不平衡发展会越来越明显，而且会越来越显化为地方政府的收入差别。

此外随着农民工大批进城引发的是否开通城乡等讨论，既遇到了重大挑战，也形成新的机遇。因为，90 年代后期加快国营企业改革的同时出现了大量职工下岗或者失业，这导致一些城市政府出台限制农民进城就业的文件。而在同期，也是因为政府财政在赤字不断增加的条件下无力承受过去那种补贴负担，于是开始进行就业和社会保障制度改革、医疗卫生体制改革等。这一系列相关改革不仅有利于人口自由迁徙；而且，反过来也影响着城市化问题的政策讨论。只是这时候的讨论不再是理论上的国民待遇或是权利上是否平等的问题，而更主要的是实际操作层面上的问题。

由于相关问题的复杂性，所以，1995 年国家 11 部委联合提出小城镇建设的政策框架。UNDP 也投资支持小城镇改革发展的试点项目。此时，各部委都进行不同内容的试点。例如公安部门就提出先选择大概 100 个城镇搞户籍改革试点。

（四）没有人明确反对开通城乡

上文引述 80 年代时的政策提法，当时就没有人明确反对开通城乡，没有反对应该让农民自由进城，而是各部门提出的实际问题政府决策者解决不了。人们提出的问题是：农村人口进来以后教育经费谁开支，道路、交通这些增加的开支谁负责？如果公共物品都是财政开支，其经营也是政府补贴的，如果城市人的粮棉油肉菜蛋都是补贴的，新增人口需要增加的开支和补贴从何而来？这些实际问题提出以后，尽管中央农研室提出的建议在 80 年代还具有显著的“政治正确性”，但解决不了这些现实问题，所以从开通城乡这种理念正确性退下来，变成文件中能够对应解决实际问题的一句话。

综上所述，是 1989—1991 年农产品的卖难，迫使 1992 年的农产品市场进一步放开，导致了 1993 年的户口制度改革的指导思想发生重大改变。后来，随着 90 年代宏观条件的变化，财政终于保不起城市补贴了，影响开通城乡的体制问题也越来越少了，于是才有现在的户籍改革的重大突破。可见，制度上的变化过程和宏观形势的变化过程基本上应该是一致的。

四、当前谁可能反对自由迁徙

逻辑上看，改革开放以后农民实行家庭承包，随着农村工业化的发展，农产品市场的放开，就应该允许劳动力自由流

动，允许农村人口有自由迁徙权。但从实际上看，80年代的问题是80年代的问题，90年代的问题是90年代的问题，进入了21世纪，我们面对的问题和原来又有很大不同。因此，我们应该注意研究不同年代的政策对不同地区的相关影响。

（一）劳动力市场化流动的问题

结合西部开发大战略，分析完全市场条件下要素的流动，为什么1985年提出的“梯度发展理论”和“先富带后富”的政策没有能够成为现实，为什么东部资本过剩却并不西进、仍然是资源和劳动力“一江春水向东流”?

我曾认为，这些年资本不能西进，是因为完全放开劳动力市场以后，劳动力在无限供给的条件下形成的劳动力价格极低，那么投资人在东部地区完全可以坐享投资利益。比如在广东，粤北粤西离珠江三角洲都不远，为什么在同一个省内但资本却流不到这些贫困地区？就是因为粤北粤西的劳动力可以自由流到珠江三角洲去。再如，2000年4月我在江西调查的时候也看到，周围是资本密集区，惟独它是“盆底”，为什么，就是因为劳动力可以从外部流入，沿海和大城市的投资人却完全不必支付劳动力流动成本，也不必为打工者支付社保费用；因为外来打工者的社保仍然依托在家乡的土地上。这也是打工者十年工资不变、实际收益下降和劳工待遇难以改善的客观原因之一。

因此，尽管不发达地区提供再好的条件，即使土地不要钱，只要投资者的比较收益仍然高于西部，他就不愿意“资本西进”。

我并不认为因此就应该挡住劳动力的流动，当然应该继续促进劳动力在市场的作用下继续流动——客观上这是中国的国

情使然。人们的其他调查也指出，四川、贵州等土地资源短缺的地方，每年有几百个亿的劳动力的打工资金能够回来稳定农村的户营经济。

（二）不同地区搞社保制度的利弊问题

现在讨论自由迁徙，问题应该与过去有很大的不同。首先还是地方政府的财政问题，地方政府财政收支不平衡还不止于税制带来的，更大的不公平还表现为：不发达地区的农民必须为发达地区的地方政府贡献自己得不到的社会保障开支。因为，打工者的社保个人承担部分在打工地已经支付掉了，发达地区地方政府把那些献出最好青春年华的农村劳动力的那部分社会保障支付占有了，用于支付本地人的社会保障开支了。当然发达地区是愿意维持这样的状况以保证自己少支付公共开支，因此，在发达地区政府建立的社会保障专门账户，基本上是能够做到收支平衡的。

而不发达地区、特别是中西部地区的社会保障账户，肯定是建立不起来的，因为劳动力最好的年龄所支付的社会保障，其实已经被发达地区所占有。劳动力回家乡时不能带走已经交纳的社保基金，尤其是那些已丧失年龄优势的、老弱病残的劳动力回来以后造成的社会负担，必然由不发达地区承担。

（三）企业与政府的利益是一致的

所以我说，自由迁徙重新写入宪法当然会有阻力，阻力在哪儿，就是在发达地区。因为自由迁徙一旦写入宪法，包括发达地区在内，都应该无条件执行，而且应该根据这个条款来修改中央和各地的相关政策。但是，如果我们承认企业家是以利益最大化为第一目标的所谓“理性经济人”，那他更愿意的就是现在的制度，因为这种制度会源源不断地保证最好的劳动力

来让他以最低的工资支付，一旦最好的劳动力所支付的剩余价值被企业占有以后，就让他们走人，然后还会再来一批新的最好劳动力，所以发达地区的企业家恰恰是跟政府的利益高度一致的，他们恰恰不愿意让这些劳工形成利益集团。也许，发达地区当地的劳动者可能形成某种形式的利益集团，但那个集团是否是主要的利益主体呢？当然不是，因为它并不在政府的利益分配范围内，有必要时政府也许会拿它抵挡一下。

可见，重要的不是宣布自由迁徙是一种宪法权利，要求任何地区的政府和利益集团必须无条件接受；而是对现实问题的清楚把握和制度条件的理性改变。

打掉小城镇的大门槛[①]

小城镇建设有一个问题相当关键：我们提出了鼓励农民进城的政策，但是农民进去以后到底干什么？这里恐怕有一个相当大的门槛问题。从实践情况看，卖户口的比较多，进城的农民主要是原来在村一级从事个体工商业的农民。乡镇企业进城，真正形成乡镇企业团体的成功的例子不多。过去那种村村点火、处处冒烟状况下的村以下工业，基本上没有非农就业门槛问题。而要进城，进入工业园地，首先要征地三通一平，除了建厂房以外，还要建职工宿舍，这样农民进入工业的门槛陡然一下子提高了。从表面上看，乡村工业村村点火、处处冒烟的状况在规模效益上是非常不合理的。但是，农民之所以这样选择，是因为进入的门槛几乎等于零。到目前为止，在农村改革试验区范围进行的工业园地建设试验之所以不能说很大程度上是成功的，就在于工业园地的进入门坎比较高。

这个经验或者说教训与现在提出的小城镇建设问题有直接关系。这个问题要解决。温州模式对于多数传统农区未必是一个可取的选择，因为多数传统农区最大的一个问题是私营个体

---

① 本文原发表于《中国农民》1994年第11期。

工商业高度不发达。虽然农村财产存量不小，但高度分散。在财产关系上，比如说地产、农业生产资料，基本上是属于产权两级构造。村这级作为农村社区的财产所有者主体，实际上掌握的不仅是所有权的受益而且掌握着产权的处置。在这种产权结构下，传统农区实行劳动力向小城镇的大规模转移是不可能的。因为劳动力必须和一定比例的其他要素相配合，比如说货币资本和其他的物化资本结合在一起，这种转移才能实现。所以我认为，农民进城的最大障碍不在城镇体制目前的弊病，而在于目前没有其他可供转移到城镇的要素和劳动力这个要素配合。

到现在为止，农村的状况是两个85%。一个是主要农产品的供给有85%是农民自给自足的供给结构，其根本原因是小农经济条件下的农业生产。另一个85%是：有50%的小农户土地总产出的商品率为零，他们完全以土地为自己安身立命之本；有35%的小农户土地总产出的商品率低于30%，也就是说这35%只是维持简单再生产。只有15%的小农户土地总产出商品率高于30%。

这个问题对小城镇建设的影响是什么呢？如果85%的农民永远是自给自足这样一种结构，即便有小城镇，也不可能从第一产业中转移出一块可供转移的资产进入。如果不从根本上改变这种状况，其他问题就不能相应得到解决。在这样一种背景之下，小城镇建设中就有一个关键性问题要讨论，就是拿什么东西和劳动力要素配合？我在大连试验区调查时曾提了一个想法，就是“以地滚地”或叫“以地换地”。我觉得农村小城镇建设惟一可资利用的过剩资源就是劳动力。土地是稀缺资源，但是就目前这85%结构来看土地也不能算是高度稀缺资

源，因为它可以转移。真正属于高度稀缺资源的是货币。农村既然存在土地撂荒的现象，就说明土地这个资源价格并不是很高的。如果能够按照我们现在的方法以地换地，即无论是县级或乡级城镇周围规划中要发展小城镇范围，待圈的土地不要再圈了，离城镇比较远的村里无论是办企业还是干什么也好，批地就批在县级或乡级城镇周围。再一种方式就是把农民在村里承包的土地按照一定比例递减，然后滚到镇边上来，滚到镇边上来后又不进镇。这样搞的话足可以使进镇成本大幅度降低。同时，成立一个营业发展公司，把让出来的土地调整成规模，搞规模经营，使土地规模相对扩大，土地的负担相对减轻。这样一种制度安排，有可能在短时期促进小城镇发展。